

CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIHORIZONTES

Programa de Pós-graduação em Administração
Mestrado

Carlos Eduardo Serapião Aguiar

**A PERCEPÇÃO DE GESTORES PÚBLICOS SOBRE
A GESTÃO NO MUNICÍPIO DE JANAÚBA /MG**

Belo Horizonte
2017

Carlos Eduardo Serapião Aguiar

**A PERCEÇÃO DE GESTORES PÚBLICOS SOBRE
A GESTÃO NO MUNICÍPIO DE JANAÚBA /MG**

Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade
Novos Horizontes, como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Rodrigues Cunha

Área de concentração: Organização e estratégia

Linha de pesquisa: Estratégia, Inovação e
Competitividade.

Belo Horizonte
2017

DECLARAÇÃO DE REVISÃO DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Declaro ter procedido à Revisão gramatical e dissertativa da Dissertação de Mestrado, na área de concentração: Organização e Estratégia, de autoria de **Carlos Eduardo Serapião Aguiar**, sob a orientação do Prof. Dr. Gustavo Rodrigues Cunha, apresentada ao Programa de Mestrado Acadêmico da Faculdade Novos Horizontes, intitulada: **A PERCEPÇÃO DE GESTORES PÚBLICOS SOBRE A GESTÃO NO MUNICÍPIO DE JANAÚBA/MG**, contendo 119 páginas.

Belo Horizonte, 29 de julho de 2017.



Revisora: Esp. Taís Pereira

Aos meus pais,
como forma de retribuição à concessão da vida.
À minha esposa,
por toda compreensão, parceria e carinho.
Amo muito todos vocês!

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus, pela dádiva da vida, a permissão de estar concluindo mais esta etapa. Agradeço a Ele, imensamente, pelo período de aprendizado, de amadurecimento e fortalecimento. Espero alcançar suas expectativas e ser útil à sociedade.

Aos meus pais, José Carlos e Maria Lúcia. Ao meu pai, por ser motivo de inspiração, força e por sempre ser apoio em todas as minhas decisões. À minha mãe pela compreensão, força, fé e por sempre acreditar em meus planos.

À minha esposa, que sempre esteve ao meu lado, compreendendo os momentos de ausência e sempre me incentivando a continuar na jornada do aperfeiçoamento acadêmico. Minha maior fonte de inspiração, sempre estando em meus pensamentos, pois meu maior objetivo é fazê-la feliz.

A meus irmãos e amigos que também compreenderam minhas ausências, tendo sido a compreensão combustível necessário e importante para não desistir no meio da jornada.

Aos amigos de viagem semanal, nos últimos dois anos, do Norte de Minas Gerais para a capital Belo Horizonte, Darcley Soares Menezes e Warley Soares Meneses, com os quais compartilhei as dificuldades da especialização ainda vivenciada no Brasil, pois eram mais de 1.000 (mil) quilômetros de viagem por semana.

À Faculdade Vale de Gortuba – FAVAG – que muito contribuiu e motivou para que o sonho do mestrado fosse possível. Obrigado a essa Instituição séria e importantíssima no segmento da educação no Norte de Minas Gerais.

Aos meus alunos, a quem pretendo transferir todo conhecimento adquirido com o mestrado. Obrigado por serem sempre fonte de inspiração, força e amor para seguir no caminho da docência.

Ao meu orientador, Professor Gustavo Rodrigues Cunha, que aceitou a jornada de me orientar e que muito ajudou com seu conhecimento, paciência, educação, disponibilidade, acessibilidade e compreensão. Sem a sua contribuição não era possível concretizar o trabalho.

Aos professores da Faculdade Novos Horizontes que contribuíram para ampliar a visão crítica, o que permitiu meu amadurecimento acadêmico, pessoal e profissional, em especial à professora Nathália de Fátima Joaquim que, desde o primeiro contato, despertou em mim a necessidade e importância da busca pelo aperfeiçoamento acadêmico.

À Prefeitura Municipal de Janaúba – MG que proporcionou o desenvolvimento do presente trabalho com informação e conhecimento.

Aos entrevistados, pela prontidão, disponibilidade e confiança em fazer parte desta pesquisa. Ter acesso direto à visão dos entrevistados sobre os pontos da entrevista foi grande momento de aprendizado.

Aos funcionários do Centro Universitário Unihorizontes pelo carinho e cuidado no tratamento, ajuda e conhecimento, em especial à Wania que sempre esteve de prontidão para passar uma mensagem de esperança, confiança, tranquilidade e direcionamento nos momentos difíceis.

À turma do Centro Universitário Unihorizontes, 1/2015, pelo companheirismo, alegria e ajuda mútua, especialmente ao Darcley, Ana Sophia, Natália e Lara.

Obrigado a todos vocês!

*Qualquer tolo é capaz de se manter dentro de orçamento,
Mas em toda minha vida só encontrei alguns administradores
Capazes de fazer um orçamento dentro do
qual valha a pena a gente se manter.*

Nicolas Dreystadt.

RESUMO

O objetivo desta dissertação foi analisar a percepção de gestores públicos do Município de Janaúba/MG sobre os desafios inerentes aos processos de planejamento, controle e avaliação das metas governamentais materializadas nos instrumentos de Plano Plurianual, Lei de diretrizes orçamentárias e Lei orçamentária anual. Trata-se de uma pesquisa descritiva, cuja abordagem é qualitativa. O modelo de gestão pública gerencial, voltada para resultados eficientes, pressupõe atividade de planejamento bem executada, controle dos atos de gestão com foco nos resultados e mecanismos de avaliar o serviço público. A coleta de dados ocorreu por meio de entrevistas semiestruturadas com 6 (seis) integrantes da Prefeitura de Janaúba, sendo 3 (três) da gestão 2013/2016 e 3 (três) da gestão iniciada no início de 2017 com final em 2020, tendo sido entrevistados, em ambas as gestões, Prefeito, Secretário de Planejamento e Contador. Os resultados apresentados mostraram que a organização analisada não possui práticas gerencialistas e que o planejamento realizado não é fiel às necessidades do Município, pois apresenta elevado nível de distorção entre o planejado e o realizado, sendo o planejamento apenas para cumprimento formal da Lei. No quesito controle, constatou-se que a atividade está organizada segundo os pilares de uma administração burocrática e mais voltada para a forma que os resultados de gestão, sendo que a Prefeitura não possui mecanismos de avaliação de resultados. Ademais, assim como o controle, o sistema de *accountability* mostrou-se mais coerente para gestão de viés burocrático, uma vez que a transparência e a prestação de contas são nos estritos limites das obrigações legais, com pouca efetividade no item responsabilidade dos gestores por maus resultados. Trata-se de um resultado que não pode ser generalizado para todos os demais Municípios, tendo em vista que cada Prefeitura pode estar em processo mais evoluído de gestão.

Palavras-chave: Administração Pública. Gerencial. Planejamento. Controle. Avaliação. *Accountability*.

ABSTRACT

The objective of this dissertation was to analyze the perception of public managers of the Municipality of Janaúba/MG on the challenges inherent to the planning, control and evaluation processes of the government targets materialized in the Pluriannual Plan, Budgetary Guidelines Law and Annual Budget Law. It is a descriptive research whose approach is qualitative. The managerial public management model, focused on efficient results, presupposes well-executed planning activity, control of management actions focused on results and mechanisms to evaluate the public service. Data were collected through semi-structured interviews with 6 (six) members of Janaúba City Hall, three (3) of the 2013/2016 management and three (3) of the management started at the beginning of 2017, ending in 2020. Interviewed, in both administrations, Mayor, Secretary of Planning and Accountant. The presented results showed that the organization analyzed does not have managerial practices and that the planning carried out is not faithful to the needs of the Municipality, since it presents a high level of distortion between the planned and the realized, being the planning only for the formal fulfillment of the Law. Control, it was verified that the activity is organized according to the pillars of a bureaucratic administration and more oriented to the way that the results of management, being that the City Hall does not have mechanisms of evaluation of results. In addition, as with control, the accountability system has proved to be more coherent for managing bureaucratic bias, since transparency and accountability are within the strict limits of legal obligations, with little effectiveness in the item liability of managers by bad Results. This is a result that can not be generalized to all other municipalities, given that each municipality may be in a more evolved management process.

Keywords: Public Administration. Management. Planning. Control. Evaluation. Accountability.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - PIB do Município de Janaúba.....	17
Figura 2 - Valor adicional Bruto por área.	18

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	<i>Accountability</i> e modelo de gestão.....	50
Quadro 2	Controle em <i>accountability</i>	50
Quadro 3	Estrutura Administrativa.....	55
Quadro 4	Entrevistados.....	56
Quadro 5	Categorias de análise.....	57
Quadro 6	Categorias de análise e base teórica.....	59
Quadro 7	Dificuldades de planejamento.....	63
Quadro 8	Corpo técnico e responsabilidade.....	65
Quadro 9	Efetividade os órgãos de controle.....	75
Quadro 10	Evolução atividade de controle.....	77
Quadro 11	Participação social no controle.....	79
Quadro 12	Avaliação.....	88

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF/88	Constituição Federal de 1988
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PPA	Plano Plurianual

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	3
1.1 Objetivos	8
1.1.1 Objetivo geral	8
1.1.2 Objetivos específicos.....	8
1.2 Justificativa.....	8
2 AMBIÊNCIA DA PESQUISA.....	12
3 REFERENCIAL TEÓRICO	19
3.1 Posição Político-institucional dos Municípios	19
3.2 Da gestão burocrática à gerencial	26
3.2.1 Eficiência, eficácia e efetividade	32
3.3 Atividade de planejamento na administração pública	34
3.3.1 Do orçamento tradicional ao orçamento gerencial	37
3.3.2 Planejamento, orçamento e disfunções	40
3.4 <i>Accountability</i>	42
3.4.1 Planejamento e transparência para <i>accountability</i>	46
3.4.2 O controle necessário para <i>accountability</i>	47
4 METODOLOGIA	53
4.1 Pesquisa quanto à abordagem	53
4.2 Tipo de pesquisa	53
4.3 Unidade de análise e sujeitos de pesquisa.....	54
4.4 Técnica de coletas de dados	57
4.5 Técnicas de análise de dados	58
5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	61
5.1 A percepção sobre o planejamento.....	61
5.2 A percepção sobre o controle.....	73
5.3 A percepção sobre a avaliação	87
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
REFERÊNCIAS.....	95
APÊNDICE – QUESTÕES PARA ENTREVISTA.....	101

1 INTRODUÇÃO

A reforma da administração pública é tema recorrente no mundo por influência dos Estados Unidos da América (EUA) e da Inglaterra desde os anos 1980, tendo ganhado força no Brasil na década de 1990 (ABRÚCIO, 1997; PEREIRA, 1996; GOMES, 2009; PAES DE PAULA, 2005). A década de 1980 foi o período em que o mundo, impulsionado pela crise do petróleo de 1973 e 1979, passou a questionar o intervencionismo estatal, surgindo então a crise do Estado explicada por quatro fatores socioeconômicos: crise econômica mundial; crise fiscal; ingovernabilidade; globalização e tecnologia (ABRÚCIO, 1997; CORE, 2004; FARIAS, 2010).

Notou-se, nesse período, que o aparelho estatal possuía alto custo devido ao elevado número de servidores e da pouca produtividade, na época em que se iniciava maior demanda por serviços públicos para a garantia dos direitos sociais, o que provocou, em boa parte do mundo, o discurso pela reforma da administração pública. Desde então, a proposta de reforma tem sido uma administração pública que se aproxime, ao máximo, do modo de gerir as organizações privadas, ou seja, uma gestão eficiente, de baixo custo e focada especialmente nos resultados (ABRÚCIO, 1997; PEREIRA, 1996; GOMES, 2009; PAES DE PAULA, 2005; FARIAS, 2010).

A administração pública, por muito tempo, desenvolveu-se sob a lógica da burocracia a fim de inibir práticas de clientelismo, razão pela qual foi denominada de administração burocrática. Esse modelo de administração preocupou-se em exercer o controle sobre os administradores, uma vez que estes estão a gerir o bem comum. Para isso, foram desenvolvidas técnicas de se aferirem os procedimentos administrativos de gestão, relegando, a segundo plano, a avaliação da eficiência ou ineficiência dos atos administrativos (PEREIRA, 1996).

Além do controle dos meios em gestão burocrática, procedimentos administrativos são previamente determinados por leis, de modo que os gestores públicos possuam baixo grau de discricionariedade para a escolha do que fazer e do como fazer. A normatização de procedimentos facilita o controle dos atos, o que, no entanto, sempre demanda a criação de novos procedimentos, pois, à medida que se cria a forma de se praticar determinado ato, torna-se necessário também a criação de um procedimento para o controle do próprio ato normatizado (PEREIRA, 1996).

A burocracia administrativa, no entanto, não decorreu da escolha dos gestores por esse modelo de administração, mas, ao contrário, foi imposta pelo legislador constituinte de 1988 que, na redação original do artigo 37, preconizava, como princípios basilares da administração pública, a legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, o que denota a preocupação na época pelo controle dos atos administrativos (BRASIL, 1988).

Tal opção do constituinte veio em resposta a uma cultura patrimonialista que marca a administração pública, em que a gestão se desenvolve sob os pilares das trocas de favores e do clientelismo, o que contribui para a permanência deste ou daquele administrador no “poder” (GOMES, 2009). Além disso, a corrupção e escândalos, que sempre estiveram presentes no contexto da administração pública, impulsionaram o constituinte a prever/determinar constitucionalmente uma administração pública burocrática (SOUSA et al., 2013).

Os procedimentos burocráticos de administração estão presentes, ainda hoje, na área pública, como podem ser visualizados, por exemplo, na necessidade de concurso público para a contratação de servidor, a obrigatoriedade de prévio procedimento licitatório para contratação de qualquer tipo de obra, serviço ou produto, bem como na imposição constitucional do planejamento orçamentário e financeiro da instituição ser normatizado a partir do plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual de modo a permitir o seu controle (ZUCATTO et al., 2009).

Todavia, a partir da emenda constitucional nº 29 de 1998, houve alteração do artigo 37 da Constituição (BRASIL, 1988) e a eficiência do serviço público passou a ser um dos princípios fundamentais da administração pública. Nesse contexto, não basta cumprir regras de procedimento, pois, nesse momento, torna-se imperiosa a busca pela eficiência¹ do serviço, que, na presente dissertação, o serviço público para ser eficiente tem que possuir, também, eficácia² e efetividade³. Afinal, a própria Constituição estabelece uma série de direitos sociais aos cidadãos que representa, ao mesmo tempo, deveres ao Estado, uma vez que é incumbência deste garantir os

¹ Eficiência: proporção entre quantidade de produto produzido *versus* a quantidade de recurso utilizado, de modo que a eficiência em sentido estrito está relacionada com o menor custo pelo serviço prestado.

² Eficácia: refere-se ao alcance de resultados e à qualidade dos produtos e serviços e sua utilidade é verificar se os resultados previstos foram alcançados em termos de quantidade e qualidade.

³ Efetividade: Impacto, em especial, no social, que a ação governamental gerou, avaliando se a finalidade da ação foi alcançada independente do dispêndio econômico que gerou

ditos direitos por meio de serviços públicos e, como é sabido que os recursos públicos são limitados para demandas grandiosas, o gestor público deve buscar sempre a eficiência na alocação dos recursos (ABRÚCIO, 1997; PAES DE PAULA, 2005; SLOMSKI; PERES, 2011).

Dada essa introdução da eficiência como princípio basilar da Administração Pública, eis que surge a chamada administração gerencial no Brasil. Segundo esse modelo de gestão, o mais importante deve ser o alcance de resultados satisfatórios ao invés do puro cumprimento formal de procedimentos administrativos. Não que o controle dos meios também não seja importante, mas, a avaliação dos fins tem que ganhar posição de destaque por afetar diretamente os interesses da sociedade, razão pela qual é um modelo que propõe maior discricionariedade dos gestores nos meios para se atingirem resultados eficientes (PEREIRA, 1996).

Toda essa necessidade de se alcançar a eficiência do serviço público aplica-se ao Município, pois, a partir da Constituição Federal de 1988, este alcançou o *status* de instituição federada, possuindo competências e responsabilidades próprias no exercício de sua autonomia federativa, de modo que, assim como a União e Estados-membros, passa a ser pessoa jurídica de direito público interno (MENDES; BRANCO, 2016).

Em que pese toda autonomia conquistada, a Constituição impôs um mínimo de planejamento pelos entes federados que, por óbvio, deve ser seguido pelo Município. Trata-se do planejamento via orçamento público, por meio do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Todos estes instrumentos estão umbilicalmente ligados, devendo haver verdadeira correspondência entre eles, pois, afinal, foram idealizados para se completarem (MENDES; BRANCO, 2016).

Assim, a aplicação dos instrumentos legais de planejamento é essencial para uma gestão pública com resultados eficiente, pois, à medida que o ente público desenvolve a atividade financeira de forma planejada e controlada, este terá maior potencial de atender às demandas sociais (GOMES, 2009), embora ainda seja comum a alteração do planejamento orçamentário já na fase de sua execução (REZENDE, 2011; ROCHA; MARCELINO; SANTANA, 2013).

No entanto, para se alcançar a eficiência do serviço público, o modelo gerencial de administração propõe, além de melhor planejamento administrativo, a criação de mecanismos de controle dos resultados obtidos pelos atos de gestão por meio do sistema de *accountability*, um procedimento a fim de proporcionar transparência necessária na administração pública por meio de prestação de contas realizada à sociedade e ao próprio Estado, pois, somente assim, é possível fazer o controle sobre a eficiência ou ineficiência da gestão pública (SLOMSKI; CAMARGO; AMARAL, 2010).

Dados os inúmeros direitos sociais a serem proporcionados para a sociedade pelo Estado, ao contrário dos recursos financeiros que sempre são limitados para o suprimento de todas as demandas, é que se faz necessário um modelo de gestão pública que possa potencializar a eficácia das ações estatais, mecanismos para o seu controle, bem como formas de responsabilização do gestor que não cumprir com tal finalidade (BRITTO, 2014).

Não obstante, a importância da *accountability*, a sua relação com o alcance da eficiência do serviço público não é de causa e efeito, ou seja, não são os mecanismos de controle que irão proporcionar resultados eficientes. Todavia, em modelo de gestão que possibilita maior discricionariedade ao administrador é imprescindível que, sobre os atos de gestão, haja controle, seja para avaliar a eficiência/ineficiência da administração, seja para responsabilizar o gestor que exerceu seu ofício de forma deficiente (SANTOS, 2014).

Exigir eficiência na administração pública, mas, ao mesmo tempo, não haver órgãos e mecanismos de controle, é o mesmo que não exigir resultados satisfatórios, daí a importância do sistema de *accountability*. Assim, um sistema de controle na administração pública tem sido utilizado por todos os entes, a saber: a mensuração da responsabilidade fiscal da instituição pública (SIMONASSI, 2008).

Enquanto forma de controle, a responsabilidade fiscal é medida a partir do cumprimento de índices fiscais estabelecidos por norma legal, em especial os que se encontram na Constituição Federal e na Lei Complementar nº 101 de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Os índices fiscais são limites que

também servem de parâmetros para controlar a vida orçamentária e financeira da instituição a fim de se alcançarem resultados eficientes (BRASIL, 2000).

Na constituição, pode-se citar, por exemplo, a imposição estabelecida a todos os Municípios da República Federativa do Brasil de investir, no mínimo, 15% (quinze por cento) e 25% (vinte e cinco por cento) da receita nas áreas da saúde e educação, respectivamente, com o propósito de potencializar as chances de resultados eficientes nessas áreas (BRASIL, 1988).

Com o propósito semelhante de atribuir eficiência à gestão pública, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece uma série de limitações fiscais aos entes da federação, por exemplo, o limite de endividamento, o teto de comprometimento da receita pública em gasto com pessoal, dentre tantos outros, regras que possuem a finalidade de preservar a saúde financeira da instituição da federação para assim poderem ser mais eficientes em suas atividades. Afinal, a lei de responsabilidade fiscal é estruturada sobre os eixos do planejamento, transparência, controle e responsabilização (SOUSA et al., 2013).

No entanto, a responsabilidade fiscal trata apenas de padrões nacionais mínimos (ABRÚCIO, 2011), não sendo suficiente para garantir total eficiência do serviço público, principalmente quanto à execução satisfatória das atividades a garantirem os direitos sociais da população. Desse modo, é importante a prática de planejamento e sua devida fiscalização (REZENDE, 2011).

Desse modo, sabendo da importância e necessidade da atividade de planejamento, do controle e avaliação na Administração Pública que refletem diretamente na execução de serviços públicos, pergunta-se: Qual a percepção dos gestores sobre os desafios inerentes à gestão municipal?

1.1 Objetivos

Com a intenção de atender aos propósitos da pesquisa, formularam-se os seguintes objetivos geral e específicos.

1.1.1 Objetivo geral

O objetivo geral da dissertação é analisar a percepção de gestores públicos do Município de Janaúba/MG sobre os desafios inerentes à gestão municipal vivenciados por meio dos processos de planejamento, controle e avaliação das metas governamentais materializadas nos instrumentos de Plano Plurianual, Lei de diretrizes orçamentárias e Lei orçamentária anual.

1.1.2 Objetivos específicos

Para responder ao objetivo geral, traçaram-se os seguintes objetivos específicos:

1. Descrever e avaliar as práticas gerencialistas no Município de Janaúba/MG;
2. Identificar e analisar as percepções apresentadas pelos gestores sobre a fidelidade das metas planejadas e positivadas no orçamento público com as necessidades do Município;
3. Identificar e analisar a percepção dos gestores quanto à existência/inexistência e/ou eficiência ou ineficiência do controle das metas de gestão materializadas nos instrumentos legais de planejamento;
4. Identificar a existência ou não de sistema de *accountability* no Município de Janaúba/MG.

1.2 Justificativa

Os motivos que despertam o interesse por esta temática de pesquisa estão diretamente ligados a algumas premissas. Em primeiro plano, cabe ressaltar que a pesquisa se justifica devido à escassez de trabalhos investigativos sobre os motivos e as consequências ao serviço público da não execução dos instrumentos legais de planejamento em seus termos iniciais (REZENDE, 2011; ROCHA; MARCELINO; SANTANA; 2013).

Para o desenvolvimento de administração pública gerencial, é essencial que ferramentas como planejamento, orçamento público, controle e avaliação de resultados, a partir dos fins planejados, sejam abordados, pois a busca por resultados eficientes como fim maior daquele modelo de gestão pressupõe a utilização de tais mecanismos (PEREIRA, 1996; ABRÚCIO 1997; ROCHA; 2009).

A questão ganha mais importância ainda na administração pública local, realizada pelos Municípios, pois se trata de instituição que conquistou autonomia administrativa e de gestão apenas a partir da Constituição Federal de 1988, de modo que não possui o nível de amadurecimento para as questões do planejamento como a instituição Federal e Estadual (ABRÚCIO, 2011; REZENDE, 2011; RODRIGUES, MIRANDA, 2015).

Todavia, os trabalhos científicos da atualidade que abordam a temática modelo de gestão eficiente nas organizações públicas são enveredados para a discussão sobre a existência/inexistência de relação entre responsabilidade fiscal e social (LEITE FILHO; FIALHO, 2014; SOUSA et al., 2013; ANDRADE et al., 2011). De outro modo, é dizer que as pesquisas têm sido desenvolvidas para responder se os entes públicos que respeitam as limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal apresentam melhores indicadores sociais que os entes com menos rigor no cumprimento das metas fiscais.

Na busca por um referencial teórico para a pesquisa, foi possível perceber, embora haja trabalhos científicos que perpassam pela temática do modelo gerencial de gestão pública, que os instrumentos legais de planejamento não têm tido destaque, passando, pois a discussão sempre pelo campo da responsabilidade fiscal da instituição pública (ZUCATTO et al., 2009; GUIMARÃES, 2008), não obstante, o cumprimento das metas fiscais, impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, mais se aproxima do modelo burocrático de gestão do que ao modelo gerencial.

Ocorre, portanto, que, através de simples relação entre responsabilidade fiscal e social, não se pode dizer que determinado serviço é ou não eficiente, o que compromete o próprio controle dos atos de gestão do setor público que a toda comunidade afetam.

Desse modo, evidencia-se que esta dissertação é importante para o ente acadêmico, pois contribuirá para o preenchimento desta lacuna no contexto da administração pública, uma vez que abordará, de forma direta, a temática gestão gerencial a partir da análise das atividades de planejamento, controle e avaliação no setor público.

No campo organizacional, a dissertação apresentará contribuição para as organizações públicas, pois possibilitará a elas avaliar a importância de seu orçamento no aperfeiçoamento da gestão do serviço público. Ainda que o orçamento público seja uma obrigação imposta a todos os entes da federação pela Constituição Federal, este trabalho evidenciará que o cumprimento apenas formal de tal obrigação pode ser um dos pontos que comprometem a qualidade do serviço público e, conseqüentemente, a negação de muitos direitos sociais aos cidadãos.

Por fim e não menos importante, a dissertação é de relevância para a sociedade, uma vez que identificar os problemas ou soluções ao planejamento das ações do Estado e sua conseqüente execução refletirá diretamente na qualidade do serviço público a ser prestado. Afinal, compreender os motivos pelos quais, em alguns Municípios, o orçamento público é apenas peça formal contábil-financeira, ao invés de verdadeiras ferramentas de planejamento, poderá contribuir para a melhoria na prestação de serviços públicos. A atividade administrativa mais bem planejada e fiel ao planejamento pode proporcionar aos cidadãos mais afirmações de seus direitos sociais, por exemplo, saúde, educação, alimentação, lazer etc. que ganham conotação de obrigação ao Estado.

Afinal, os entes públicos devem executar os serviços públicos com a finalidade de garantir tais direitos sociais e, à medida que são executados, os cidadãos passam a gozar de vida mais digna, o que, na perspectiva jurídica, corresponde ao cumprimento de princípio fundamental da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988): a dignidade da pessoa humana. Se o ente público, mesmo com poucos recursos financeiros, consegue ser eficiente na prestação de seus serviços, através de um planejamento real e respeitado pela própria Administração, toda a sociedade é atingida de forma positiva.

Em síntese, trata-se de uma pesquisa que pode contribuir diretamente para o ente público, em especial, os Municípios, assim como pode atender aos interesses da

sociedade, uma vez que todo o trabalho é voltado para planejamento e modo de gestão pública interessados em produzir resultados eficientes.

Esta dissertação está estruturada em 7 capítulos: esta introdução que apresenta a contextualização, o problema, os objetivos e a justificativa da pesquisa. O capítulo 2 que faz a descrição da ambiência da pesquisa e do contexto em que ela será realizada; o capítulo 3 que apresenta os conceitos e os modelos que embasarão o estudo; o capítulo 4 que descreve a metodologia utilizada na pesquisa; o capítulo 5 que apresenta os resultados da pesquisa e o capítulo 6, as considerações finais. Por fim, encontram-se as referências e o apêndice.

2 AMBIÊNCIA DA PESQUISA

Como relatado, o objeto desta pesquisa é a administração pública, cuja preocupação do pesquisador é investigar a percepção de gestores públicos sobre os instrumentos legais de planejamento como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) que compõem o orçamento público.

De acordo com Oliveira (2013, p. 408), “É preciso, assim, ratificar a elaboração da Lei de Meios: o orçamento não deve ser uma cornucópia de benesses financeiras e eleitorais, mas um órgão de planejamento”. Por representar o orçamento público como ferramenta legal de planejamento, esta deve ser constantemente estudada quando se pesquisa a gestão pública, podendo ser grande aliada na implantação do modelo gerencial em todo o país.

Todavia, o orçamento público sempre foi peça de pouca efetividade, em que se fazia a previsão de receitas e a autorização de despesas, sem, contudo, assumir o verdadeiro papel que a Constituição lhe quis atribuir de instrumento de planejamento, preocupado com planos governamentais ou interesses sociais, e que foi transformado apenas em mecanismo contábil-financeiro (OLIVEIRA, 2013).

Como instrumento contábil-financeiro, o orçamento público ganhava viés de Lei autorizativa, com previsão de receitas e despesas, mas que o Estado não estaria obrigado a lhe dar cumprimento, estando o orçamento público sempre dependente da conveniência política, o que dificultava, inclusive, o controle interno e externo de suas atividades (OLIVEIRA, 2013).

A partir da Constituição de 1988, o Estado ganhou novas responsabilidades, passando de agente expectador para agente afirmador de direitos fundamentais, sociais e difusos. Não obstante a isso, após a emenda constitucional nº 19 de 1998, a eficiência tornou-se objetivo essencial na Administração Pública, de modo que a boa administração ganhou caráter de imperatividade para o Estado. Nesse novo cenário, leis orçamentárias passaram a representar verdadeiro instrumento de planejamento da instituição pública, apresentando programas de governos a serem devidamente cumpridos. Sobre o assunto, o posicionamento de Oliveira (2013, p. 409) é relevante:

Já não se pode admitir um orçamento sem compromissos, apenas para cumprir determinações legal. Já não se aceita o governante irresponsável. Já longe vai o tempo em que se cuidava de mera peça financeira, descompromissada com os interesses públicos. Já é passado o momento político em que as previsões frustravam a esperança da sociedade.

O orçamento público deve ser o instrumento de plano de governo, deve se transformar em peça real de planejamento e representar base legal para responsabilização dos governantes (CORE, 2004).

O plano plurianual (PPA) é a obrigação imposta ao governo de planejar suas ações para os quatro anos subsequentes, podendo ter o investimento do recurso público apenas nos programas estratégicos previstos no plano. O PPA possui previsão no artigo 165, § 1º da Constituição Federal de 1988 que estabelece o prazo de 4 anos de vigência, a começar no segundo ano de mandato e findar no primeiro ano do mandato subsequente (ZUCATTO et al., 2009).

Segundo a determinação constitucional, investimento algum que ultrapasse um exercício financeiro poderá ser realizado sem a sua devida inclusão no PPA, o que inibe o desenvolvimento de atividades estatais com fins políticos ou eleitoreiros (OLIVEIRA, 2013). Para Mendes e Branco (2016, p. 1439), o plano plurianual deve

dispor sobre as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. O PPA dá destaque ao aspecto do planejamento da ação estatal.

Isso em total mudança à ideia inicial de orçamento público enquanto mero instrumento contábil.

No entanto, não se trata de plano engessado, afinal, as circunstâncias econômicas e sociais de determinada localidade podem ser alteradas durante o prazo de vigência do PPA, razão pela qual não há impedimento legal para a sua alteração (OLIVEIRA, 2013). Todavia, as alterações devem ser para adequação do planejamento ao novo contexto econômico ou social, mas não para atendimento de fins políticos.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias foi introduzida no sistema normativo brasileiro com a Constituição Federal de 1988, com o propósito de ser o elo entre a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o PPA, traçando as diretrizes para a criação da LOA do exercício financeiro seguinte. Pela LDO, são estabelecidas as prioridades da Administração Pública para a elaboração da LOA (ZUCATTO et al., 2009). Através da LDO, são

enumeradas as ações governamentais que serão priorizadas pela gestão, sem, contudo, fixar valores financeiros para a sua execução.

O artigo 165, § 2º, da CF/88 deixa claros os objetivos da LDO ao positivar que irá estabelecer

as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988).

Embora a LDO tenha eficácia temporal limitada, transitória, por possuir vinculação a um exercício financeiro determinado, o subsequente (OLIVEIRA, 2013) é importante para a execução eficaz do planejamento, uma vez que a LDO filtra as ações previstas no PPA e direciona as prioridades para a LOA, de modo que, se houver sintonia entre todos os instrumentos de planejamento, a Administração terá maior probabilidade em oferecer serviços com eficiência.

A Lei Orçamentária Anual (LOA), que deve ser elaborada em consonância com o PPA, LDO e Lei de responsabilidade fiscal, é válida por um ano e possui o condão de discriminar as receitas e despesas do exercício financeiro em questão, evidenciando a política financeira e de governo adotada pela instituição (ZUCATTO et al., 2009).

Como exposto, segundo Mendes e Branco (2016, p. 1440), “os gastos autorizados na lei orçamentária anual devem estar de acordo com a LDO que, por sua vez, deve estar de acordo com o Plano Plurianual”. Tamanha é a importância da LOA, na execução do planejamento administrativo, que Mendes e Branco (2016, p. 1440) assim descrevem:

A ligação entre os três diplomas mencionados é tão intensa, que se poderia afirmar que nem o PPA, nem a LDO teria significado algum sem a LOA. Os primeiros existem precipuamente em função da segunda, como instrumento de planejamento, para regular sua criação e execução. A necessária compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias é reforçada pela norma do § 4º do art. 166, que estabelece: “As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

Em que pese a importância da LOA, ela pode sofrer alterações em suas metas iniciais através da abertura de créditos adicionais não computados ou insuficientemente dotados na LOA (OLIVEIRA, 2013), conforme preceitua o § 8º do artigo 165 da

Constituição Federal que prevê que “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” (BRASIL, 1988). Tal mecanismo é essencial para a continuidade dos serviços públicos, pois despesa alguma poderá ser executada se não estiver contemplada na LOA.

Porém, a utilização em excesso, sem critérios e sem o mínimo de planejamento do mecanismo de abertura de créditos suplementares pode comprometer todo o programa de governo inicialmente previsto no PPA e, conseqüentemente, pode refletir na população por meio de serviço público ineficaz (FURTADO, 2012).

Todas as considerações do orçamento público devem ser aplicadas aos entes municipais, principalmente pelo fato de os Municípios brasileiros possuírem, assim como a União e Estados, autonomia administrativa, política e financeira. Sobre o assunto, manifesta Matias e Campello (2000, p. 437):

Com a Constituição de 1988, o Município e suas relações alcançaram novo patamar de autonomia e responsabilidade, mais condizente com as necessidades atuais de seus cidadãos e com efeitos que se estendem para além de suas fronteiras. O Poder Municipal perdeu sua característica de unidade administrativa, para ganhar a de unidade gestora e co-responsável pelo reflexo de suas estruturas sociais na Nação.

Os Municípios deixam de ser simples unidades administrativas, como foram em outras épocas, para ganharem, a partir da Constituição de 1988, a autonomia política, administrativa e financeira própria de uma república federativa (BONAVIDES, 2004). Nesse diapasão, dada a recente história de autonomia das instituições municipais e os constantes relatos noticiados de ineficiência, é que a presente dissertação está direcionada para tal segmento.

Assim, investiga-se a percepção dos gestores públicos sobre o orçamento do Município de Janaúba que está localizado na Mesorregião do Norte de Minas Gerais, na área mineira do semiárido brasileiro e na microrregião da Serra Geral de Minas, com população estimada de 71.279 (setenta e um mil e duzentos e setenta e nove) habitantes, área de unidade territorial de 2.181.319 km² e densidade demográfica de 30.63 hab/km² (IBGE, 2016). Janaúba teve sua origem no distrito que foi criado, em 31 de dezembro de 1943, pela Lei nº. 1.058, com o nome de Gameleira, tendo se transformado em Município, em 27 de dezembro de 1948, pela Lei n. 336, quando

recebeu o nome atual, sendo instalado, em 01 de janeiro de 1949, como território desmembrado do Município de Francisco Sá/MG.

O Poder Executivo no Município de Janaúba é voltado para a gestão dos serviços públicos básicos da sociedade, possui estrutura administrativa composta por 8 órgãos de assessoramento direto e imediato de cooperação com o prefeito municipal que são, segundo o artigo 36 da Lei Municipal nº 1.650, de 31 de outubro de 2005⁴ (Lei de Estrutura Administrativa), os seguintes: gabinete do prefeito, composto por procuradoria jurídica e assessoria de comunicação; Secretaria de Fazenda, Administração e Recursos Humanos; Secretaria de Planejamento; Secretaria de Promoção Social; Secretaria de Educação, Esporte e Lazer; Secretaria de Saúde; Secretaria de Obras Públicas e Serviços Urbanos; e Secretaria de Agronegócios e Desenvolvimento Sustentado.

Para o desenvolvimento desta pesquisa, a percepção do prefeito municipal, enquanto gestor maior, bem como a do Secretário de Fazenda, Administração e Recursos Humanos e do Planejamento são de suma importância, pois são os funcionários que diretamente estão mais voltados para a análise dos instrumentos legais de planejamento.

É importante ressaltar, inclusive, que, na Lei Municipal 1.650/2005, as Secretarias de Fazenda e Planejamento são tratadas como “órgãos de atividade-meio”, pois estão mais voltadas para as atividades de planejamento e execução com base no orçamento público.

A Secretaria de Fazenda, Administração e Recursos Humanos, segundo consta do artigo 41 da Lei Municipal 1.650/2005, possui atribuições como: coordenar, gerir e controlar a frota da Prefeitura; providenciar a contabilização orçamentária da instituição; centralizar e supervisionar toda atividade de compra do Poder Executivo, dentre tantas outras atividades, o que demonstra sua direta relação com os instrumentos legais de planejamento da instituição.

Todavia, para a execução de tais atividades, a Secretaria conta com o setor de contabilidade para executar parte delas, relacionadas ao orçamento público, em

⁴ Disponível em: <http://www.janauba.mg.gov.br/legislacao/leis/2005-1650.pdf>. Acesso em 12 jun. 2017 às 16:14h.

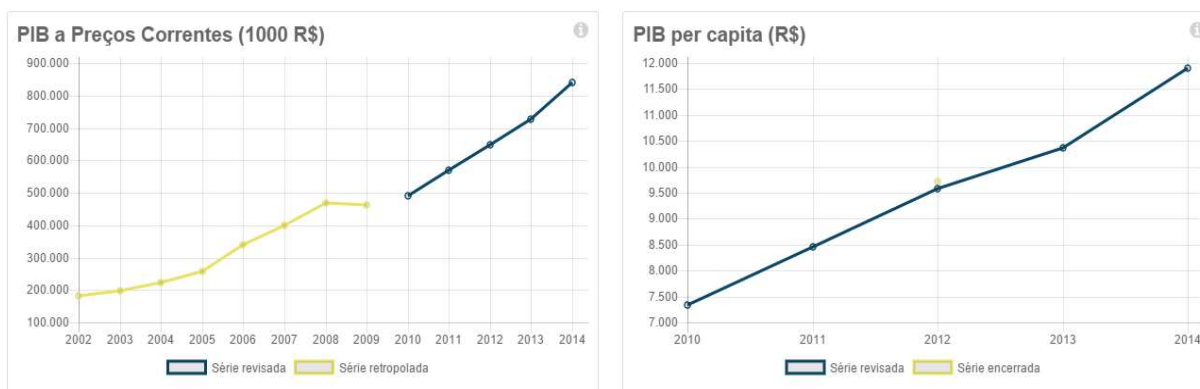
especial, a contabilização orçamentária da instituição. Processo que justificou o interesse pela pesquisa, mediante a percepção do profissional de contabilidade, pois, segundo a Lei Municipal 1.919 de 01 de setembro de 2011, denominada estatuto do servidor, o contador possui as seguintes funções:

Organizar e dirigir os trabalhos inerentes à contabilidade da Prefeitura, planejando, supervisionando, orientando sua execução, de acordo com as exigências legais e administrativas, principalmente no que se refere às normas da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei nº. 4.320 que dispõe sobre normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal; apurar os elementos necessários à elaboração orçamentária e ao controle da situação patrimonial e financeira da Prefeitura; executar outras tarefas compatíveis com a natureza do cargo.

A Secretaria de Planejamento, por sua vez, está voltada diretamente para atividades de planejamento, coordenação, supervisão e controle da elaboração do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, o acompanhamento das execuções, conforme se extrai do artigo 42 da Lei Municipal 1.650/2005. O que também justifica o interesse pela percepção do Secretário/a da respectiva pasta.

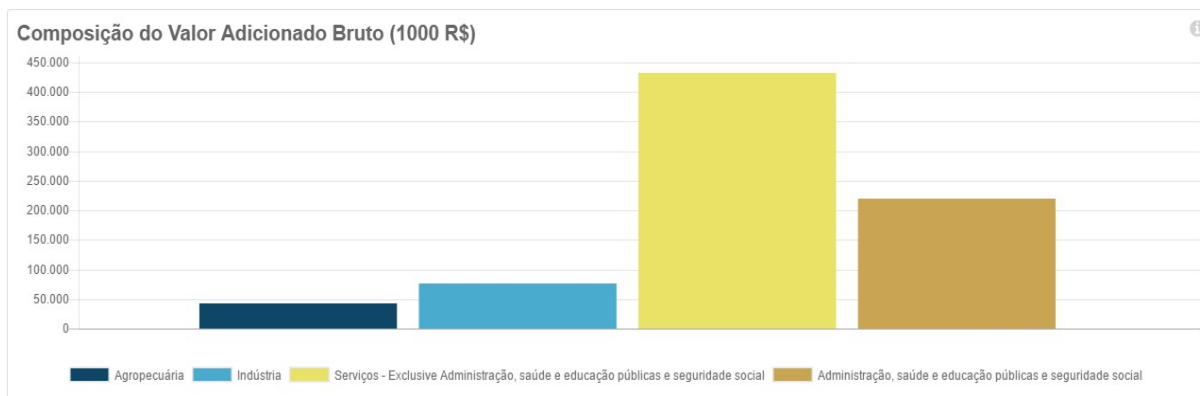
O Município de Janaúba possui produto interno bruto (PIB) 838.783 e 11.902,36 per capita no ano de 2014, segundo dados do IBGE (2014), possuindo, na área de serviços, o maior valor adicional bruto que é de 432.992.

Figura 1 - PIB do Município de Janaúba/MG



Fonte: IBGE (2014)

Figura 2 - Valor adicional Bruto por área



Fonte: IBGE (2014)

A avaliação dos aspectos do orçamento público, a partir da análise do Município de Janaúba, permitirá compreender o modo como tal ferramenta tem sido utilizada pelos Municípios como mecanismo de gestão, uma vez que, segundo dados do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), em 2014, por exemplo, foi autorizada ao Município de Janaúba a abertura de crédito suplementar em 45,00% do orçamento anual, tendo sido utilizado 42,82%.

No próximo capítulo, será apresentado o Referencial Teórico utilizado para o embasamento acadêmico-científico da pesquisa.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção, apresenta-se a base teórica que sustenta o problema desta pesquisa, trazendo relevância ao desenvolvimento do tema. Assim, a referida apresentação será feita mediante demonstração da posição político-administrativa que os Municípios ocupam na República Federativa do Brasil, dos modelos de gestão pública, do planejamento administrativo e do sistema de *accountability*.

Assim, a base teórica que orientará o estudo sustentar-se-á sobre quatro pilares, sob os quais serão realizadas as análises do fenômeno estudado.

Em primeiro lugar, demonstra-se a posição que ocupam os Municípios no Brasil, a fim de serem compreendidas as razões pelas quais são impostas as necessidades de eficiência nos atos de gestão, bem como planejamento orçamentário.

No segundo momento, apresentam-se os modelos de gestão burocrática e gerencial para evidenciar a importância da adoção do segundo modelo, o que descortina no terceiro ponto da pesquisa para demonstrar que o modelo de gestão gerencial não é passível de aplicação se o orçamento público não for desenvolvido com os mesmos propósitos.

Por fim, no quarto e último tópico apresenta-se a importância do sistema de *accountability*, enquanto mecanismo de controle, para que o modelo de gestão gerencial possa atingir o seu ideal.

3.1 Posição Político-institucional dos Municípios

Para compreender a posição político-institucional que os Municípios ocupam na atualidade, é fundamental investigar o modelo de Estado adotado pelo Brasil ao longo de sua história. Quando se procura identificar modelo ou forma de Estado, o que se pretende, de fato, é compreender como se dá o exercício do poder político dentro de dado território que o compõe (SILVA, 2001).

Pode-se, portanto, dizer que um Estado é Unitário quando ele exerce, de forma central, todo o poder sobre determinado povo, território e bens. Isso não significa, todavia, que o Estado Unitário não possa se desenvolver de forma descentralizada, o que seria praticamente impossível, mas sim que as unidades executoras estarão

sempre a depender da autorização do Poder Unitário, central, de modo que tais unidades jamais terão autonomia político-administrativa para o seu desenvolvimento (SILVA, 2001).

Em sentido oposto ao modelo de Estado Unitário, encontra-se o Estado Federal, ou Federação de Estados, que possui, como principal característica, a preservação da autonomia político-administrativa de vários Estados que se unem para a formação de um Estado Federal que forma a União e possui soberania interna e externa. Pela federação, em regra, Estados, que antes seriam soberanos, abrem mão de suas soberanias, conservando apenas autonomia administrativa, política e financeira, para a formação de novo Estado Soberano, havendo assim divisão espacial de poderes (SILVA, 2001).

Para a conservação da autonomia aos Estados-membros que compõem o Estado Federal, é imprescindível a descentralização do Poder (MENDES; BRANCO, 2016), ao contrário do que ocorre no modelo unitário. Por haver, na Federação, uma divisão espacial do Poder, os Estados-membros passam a possuir, além da obrigação de cumprir leis, a de criá-las por meio da autonomia legislativa, de modo que, em um Estado Federal, ocorrerá, segundo Mendes e Branco (2016, p. 840),

[...] uma dúplici esfera de poder normativo sobre um mesmo território e sobre as pessoas que nele se encontram, há a incidência de duas ordens legais: a da União e a do Estado-membro.

De igual modo, atribui-se aos Estados-membros o poder de se auto organizarem por meio de Constituições próprias, o que lhes garante autonomia política e de governo, em que pese a soberania permaneça concentrada na União Federal (MORAES, 2006).

O referido modelo de Estado tem sua origem nos Estados Unidos da América como proposta de governo eficiente em território de grande extensão (MENDES; BRANCO, 2016), mas também com o propósito de fortalecimento após a revolução de 1776, quando as 13 colônias se tornaram independentes para se protegerem de eventuais ataques de sua antiga metrópole no sentido de lhes subtraírem a independência conquistada (FABRIZ, 2010).

Inicialmente, todavia, as 13 colônias, recém independentes e soberanas, optaram por formar uma confederação, uma espécie de tratado entre países soberanos, em que

foram estabelecidos acordos voltados para a proteção das colônias/Estados. No entanto, a soberania preservada de cada um dos integrantes enfraquecia a confederação, pois, embora houvessem sido firmados tratados internacionais entre os Estados, estes, para serem integralmente cumpridos, dependeriam exclusivamente da vontade de cada um, por não haver mecanismo legítimo para impor acordo internacional em solo soberano (MENDES; BRANCO, 2016). O tratado de Confederação previa, em seu art. 2º, que

[...] Cada Estado, reterá sua soberania, liberdade e independência, e cada poder, jurisdição e direitos, que não sejam delegados diretamente por esta confederação para os Estados Unidos, reunidos e Congresso (DALLARI, 2013, p. 252).

Isso, segundo Dallari (2013, p. 252), é devido à soberania preservada dos Estados, uma vez que “qualquer dos signatários que o desejasse poderia desligar-se da confederação, mediante simples denúncia do tratado”.

No formato de Confederação, faltavam mecanismos legítimos para atingir os propósitos de sua formação. A organização internacional não possuía poder de legislar para os povos dos Estados, pois estes estão vinculados apenas às leis de seus países, o que, conseqüentemente, se tornava obstáculo, por exemplo, para a criação de tributos necessários ao financiamento das despesas para garantia da independência e paz. A ordem internacional também não possuía competência para criação de Tribunal que uniformizasse entendimento, aplicação e o próprio Direito aos Estados formadores, posto que estes são soberanos e não vinculados ao Tribunal Internacional (MENDES; BRANCO, 2016).

Em pouco tempo, o sistema de confederação mostrou-se frágil e ineficaz aos objetivos iniciais, seja em decorrência da soberania preservada dos Estados signatários, seja devido ao conflito de interesses que permeava o pacto (DALLARI, 2013). Assim, em 1787, os Estados integrantes da Confederação reuniram-se na Filadélfia (USA) imbuídos da ideia de revisão dos artigos de sua formação (DALLARI, 2013), quando então surgiu a fórmula original do modelo federativo de Estado com a Constituição dos Estados Unidos da América que, em seu preâmbulo, dizia: “[...] nós, o povo dos Estados Unidos, a fim de formarmos uma União mais perfeita...” (MENDES; BRANCO, 2016).

A forma Federal de Estado formou-se por meio de Constituição e não apenas de Tratado, pois, afinal, todos os Estados formadores da Federação perderam a soberania e passaram a respeitar uma ordem jurídica única, estabelecida agora pela Constituição dos Estados Unidos da América. Fosse por meio de Tratado, a ideia de federação se perderia, uma vez que qualquer um de seus membros poderia realizar a sua denúncia (DALLARI, 2013).

A partir de então, os antigos Estados soberanos confederados abdicaram de ser soberanos, conservando, contudo, a autonomia, transferindo para a nova entidade, a União, a administração dos interesses comuns a todos os Estados (MENDES; BRANCO, 2016). No entanto, os Estados não mais soberanos passaram a participar da vontade da União por meio do Poder Legislativo composto por Senadores que representam cada Estado (DALLARI, 2013).

Do exposto, nota-se que, na forma original de federalismo, houve a reunião de Estados soberanos que, ao abdicarem da soberania, formaram um Estado novo, sendo este o único soberano, de modo que aqueles passam a possuir apenas autonomia. Sobre isso, Silva (2001, p. 476) esclarece:

A autonomia federativa assenta-se em dois elementos básicos: (a) na existência de órgãos governamentais próprios, isto é, que não dependam dos órgãos federais quanto à forma de seleção e investidura; (b) na posse de competências exclusivas, um mínimo, ao menos, que não seria ridiculamente reduzido.

No modelo original de federação, os Municípios não possuem o *status* de instituição federada, mas somente o de unidades administrativas dos Estados, sendo tal consideração importante para compreender a questão, no Brasil atual (CAVALCANTE, 1988).

O Federalismo, nos Estados Unidos da América, surgiu em 1787, porém, o Brasil adotou essa forma de Estado somente em 1889 com a proclamação da República; o que foi mantido nas Constituições posteriores até os dias atuais. No entanto, antes mesmo da Constituição da República de 1891, o Brasil, embora fosse formalmente um Estado Unitário, devido à Constituição do Império de 1824, apresentava forte tendência ao federalismo graças à grande extensão territorial do Estado Brasileiro que necessitava da descentralização do Poder, o que ocorreu por meio das capitanias hereditárias (CAVALCANTE, 1988).

Assim, dada a tendência federalista, o Brasil, em 1889, quando houve a proclamação da República, adotou essa forma de Estado através da Constituição Federal de 1891. Naquele momento, já se podia perceber a primeira grande diferença entre a forma original de federalismo e aquela adotada pelo Brasil, qual seja: O federalismo Norte-Americano que se deu por meio da junção de Estados Soberanos que abdicaram da soberania, com forte conservadorismo das autonomias para a formação de um Estado novo; ao passo que o Brasil era um Estado Unitário que entendeu por bem se dividir internamente, atribuindo algumas autonomias aos órgãos descentralizados que se tornaram Estados-membro. Dessa forma, pode-se afirmar que, nos Estados Unidos, o federalismo aconteceu de fora para dentro, enquanto, no Brasil, foi de dentro para fora (FABRIZ, 2010).

No primeiro momento do federalismo brasileiro, havia apenas duas esferas de Poder, a da União e a dos Estados-membros que foi mais desenvolvida com a ideia de um federalismo fiscal, em que houve repartição de competências entre a União e os Estados (SANTIN; FLORES, 2006). Todavia, tratava-se de um período em que as competências eram muito concentradas na União, o que se ampliou ainda mais na Constituição de 1934 (CAVALCANTE, 1988).

Não obstante à conquista do Federalismo, a Constituição de 1937, fruto de golpe do Estado novo, pôs fim ao federalismo e fez ressurgir o Estado Unitário (SANTIN; FLORES, 2006), porém, descentralizado, conforme entendimento de Cavalcante (1988).

Em 1946, com a promulgação de nova Constituição, foi restaurado o modelo federativo de Estado no Brasil, inspirado na Constituição Federal da Filadélfia e na Constituição Federal de Weimar (SANTIN; FLORES, 2006), denominado de federalismo cooperativo, devido às transferências de recursos da União aos Estados e Municípios para desenvolvimento de atividades necessárias ao povo, ao passo que concentrava, na União, o grande poder de decisão e disciplina legislativa (CAVALCANTE, 1988).

Todavia, a Constituição 1967 enfraqueceu sobremaneira o federalismo brasileiro como consequência do golpe militar de 1964, quando todo poder ficou

concentrado na União (SANTIN; FLORES, 2006), situação esta que foi reforçada pelo Ato Institucional nº 5 de 1968.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) inaugurou, contudo, enorme mudança ao modelo inicial de federação ao incluir, como ente federado, os Municípios, ao lado da União, Estados e Distrito Federal, todos autônomos, integrantes da organização político-administrativa do Brasil (SANTIN; FLORES, 2006).

A CF/88 não apenas restaurou o sistema federativo de Estado, mas o apresentou de forma centrífuga, mais descentralizado, possuindo agora três níveis: a União, Estados-membros e Municípios (SANTIN; FLORES, 2006). Esse modelo de federalismo é apresentado já no primeiro artigo da Constituição que, em análise conjunta com o artigo 18, não deixa dúvidas do papel dos Municípios de assumirem a nova ordem jurídica (BRASIL, 1988):

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (grifo nosso)

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. (grifo nosso)

Embora os artigos citados sejam claros quanto à posição adotada pelos Municípios na República Federativa do Brasil, a questão gerou acalorados debates entre os estudiosos por representar situação totalmente inovadora. Como inicialmente exposto, o federalismo, em sua origem, tem, como pressuposto, a reunião de entes soberanos (Estados) que, ao abdicarem da soberania para a formação de novo Estado, preservam as autonomias. Ainda que no Brasil sua formação tenha acontecido de forma diferente, de dentro para fora, na medida em que o Estado Unitário se dividiu internamente, a figura, que sempre foi essencial para a formação de um Estado Federal, é a dos Estados-membros (SILVA, 2001).

Nesse sentido, Silva (2001, p. 476-477) se posiciona afirmando:

A Constituição consagrou a tese daqueles que sustentavam que o Município brasileiro é "entidade de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo". Data vênia, essa é uma tese equivocada, que parte de premissas que não podem levar à conclusão pretendida. Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município

é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. Estes é que são essenciais ao conceito de qualquer federação.

Porém, ainda que ponderosas razões dos que não concordam com o *status* de instituição federada, atribuído aos Municípios pela Constituição Federal de 1988, é incontestável que os Municípios brasileiros alcançaram autonomia política e jurídica jamais vista em outra união federativa (BONAVIDES, 2004). Afinal, os Municípios brasileiros possuem o que Moraes (2006) denomina de *tríplice capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração*.

A auto-organização do Município ocorre através de sua Lei Orgânica Municipal que é uma espécie de Constituição Municipal. Nesse documento, encontra-se a organização dos órgãos da administração municipal, a relação entre Poder Executivo e Legislativo e a forma do exercício de suas competências (MORAES, 2006). Ademais, por meio da autonomia legislativa, o Município vai se desenvolvendo com a criação de leis necessárias para o atendimento dos interesses locais.

Por meio do autogoverno, a instituição municipal possui autonomia de escolher seus próprios governantes, prefeitos e vereadores, bem como a de estabelecer as regras de como se relacionam, sem que, para isso, haja qualquer interferência do Governo Federal ou Estadual (SANTIN; FLORES, 2006).

A autoadministração, autonomia que mais interessa a esta dissertação, é dual, pois corresponde à liberdade de gestão, administração, tendo em vista que o Município compreende melhor as demandas e necessidades locais, ao mesmo tempo em que se apresenta, por meio da competência financeira, com a criação de tributos e aplicação de suas rendas. Por meio da autonomia, o Município, a partir da Constituição de 1988, é totalmente responsável pela ordenação da cidade, desenvolvimento e organização dos serviços públicos locais, de modo que a este ente federado deve ser aplicado todo arcabouço teórico e prático de gestão pública de modo a proporcionar a eficiência do serviço público (REZENDE, 2011).

Aliás, a partir do momento que o Município ganha *status* de ente federado, os direitos sociais de todo cidadão, como, educação e saúde, passaram a ser também de responsabilidade municipal, motivo pelo qual a autonomia administrativa é fundamental devido às peculiaridades de cada Município (MENDES; BRANCO, 2016).

Desse modo, é imprescindível que o Município desenvolva ferramentas de gestão dentro de sua autonomia administrativa para potencializar a eficiência do serviço público.

3.2 Da gestão burocrática à gerencial

Para se aferir se algo possui ou não eficiência, é importante identificar os principais valores e objetivos pregados pelo ente ou segmento analisado. É dizer, a título de exemplo, que os parâmetros para se aferir a eficiência em uma empresa podem não coincidir com os parâmetros para o setor público, uma vez que, neste último, a lucratividade não é indicador para tal (ERVILHA; ALVES; GOMES, 2013). Essa premissa pode ser identificada a partir do próprio significado do termo “eficiência” que, em suma, representa a “qualidade daquilo ou de quem é competente, que realiza de maneira correta as suas funções”, de modo que afirmar a eficiência/ineficiência de algo requer a identificação precisa dos objetivos do que se mede (GOMES, 2009).

É nesse contexto que se encontra o cenário das mudanças de administração vivenciadas pelo Brasil na gestão pública, pois, paulatinamente, o Estado foi redefinindo seus parâmetros de eficiência. A CF/88, por traçar os principais princípios, valores e regras ao Estado, pode demonstrar, com clareza, as mudanças de paradigmas sofridas pelo Brasil, nos últimos anos, para avaliação da eficiência da gestão pública; o que, conseqüentemente, provoca a mudança do próprio modo de administrar. A Constituição Federal de 1988 propõe, em capítulo próprio, todo o tratamento dispensado à Administração Pública, tendo no artigo 37 seus princípios básicos que, no ano de sua publicação, possuía a seguinte redação (BRASIL, 1988):

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade** e, também, ao seguinte [...] (grifo nosso).

O que se pode perceber desse artigo é que a Constituição impôs à Administração Pública princípios considerados essenciais ao desenvolvimento de toda e qualquer atividade estatal, segundo os valores da época. Por princípio, para se compreender melhor o que aqui se pretende discorrer, entende-se, conforme Ávila (2001, p. 21), “normas que estabelecem diretamente fins”, o que permite dizer que, no artigo em questão, estão as principais finalidades que a Constituição impôs ao setor público, de modo que a Administração Pública seria mais ou menos eficiente à medida que mais

se aproximasse dos parâmetros da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Os ensinamentos de Carvalho Filho (2012, p. 18) dizem que os

[...] princípios administrativos são os postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública. Representam cânones pré-normativos, norteando a conduta do Estado, quando no exercício de atividades administrativas.

Portanto, o que se pode extrair dos princípios estabelecidos em 1988 é a preocupação do legislador constituinte de estabelecer limites ao administrador público, determinando obediência irrestrita à aplicação da lei, bem como a obrigação de transparência a permitir o controle da impessoalidade e moralidade. Tais valores impulsionaram a Administração Pública para um modelo totalmente burocrático em uma reação ao populismo e ao fisiologismo que recrudescem com o advento da democracia (PEREIRA, 1996), em que os processos rígidos de gestão, a permitir maior controle, podem provocar a deficiência do serviço público.

No contexto da administração burocrática, a gestão torna-se extremamente rígida, centralizada e hierarquizada, marcada por priorizar os meios em relação aos fins (PEREIRA, 1996). Os processos administrativos passam por imensa onda de burocratização, através do apego às normas, ou seja, o elevado rigor no controle formal da gestão, para inibir práticas de clientelismo, colocou a avaliação da qualidade do serviço a ser prestado e o recurso a ser disponibilizado em um plano secundário (GOMES, 2009).

O viés burocrático encontrou campo fértil no Brasil por ser a gestão pública marcada, historicamente, por uma cultura patrimonialista em que a esfera do público se confunde com o privado, e, conseqüentemente, provoca o clientelismo no modo de administrar. Segundo Gomes (2009, p. 26), “o clientelismo pode ser definido como a cessão, pelos políticos profissionais, de toda sorte de ajuda pública (cargos, empregos públicos, financiamentos, autorizações, etc.) em troca de legitimação e apoio”. Na essência, a prática clientelista sempre se materializou na conhecida “troca de favores” que permeia as atividades públicas, enfraquecendo a democracia, inibindo a eficiência, estimulando a desconfiança no Governo (COUTO, 2015) e provocando a necessidade de ferramentas burocráticas para todo e qualquer ato na administração pública.

Referidas ferramentas burocráticas podem ser identificadas, por exemplo, na necessidade de concurso público para contratação de servidor; na obrigatoriedade de prévio procedimento licitatório para as compras governamentais (PEREIRA, 2001); no prévio planejamento orçamentário e financeiro da instituição por meio de instrumentos legais, como plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual (CHAVES, 2013) que deverão ser cumpridos pelo administrador, dentre tantos outros. Nota-se, de forma clara, que são ferramentas de controle prévio dos atos administrativos, o que denota o controle dos meios, diminuindo a discricionariedade do gestor sem se perquirir se melhores resultados poderiam ou não ser atingidos se maior liberdade de atuação fosse concedida ao Governo.

O cumprimento às normas e aos instrumentos burocráticos de gestão evidenciam a priorização dos meios em relação aos fins, o que compromete o alcance da eficiência no serviço público. Enfatiza Pinto (2015, p. 8),

[...] que nossa indolência pós-constituição de 1988 nos leva à cômoda e ingênua crença de que bastam mais leis e mais controles formais do seu cumprimento igualmente formal para que tudo se resolva.

No intuito do cumprimento de procedimentos operacionais padrão de gestão, impostos pelo rigor da norma, a mera obediência formal de procedimentos tornou-se instrumento simbólico de eficiência sem se preocupar, ao certo, com a qualidade do gasto público, pois, em um modelo burocrático de administração, criam-se, para a administração pública, “soluções” universais e abstratas, desconectadas da contextualização com o meio social em que se aplicará (PINTO, 2015).

De outro norte, apesar de o modelo burocrático de gestão ter sido privilegiado pela Constituição Federal, esse mesmo instrumento normativo, inspirado pelo paradigma do Estado Social de Direito, impôs ao Estado o dever de não apenas respeitar, mas também, de proporcionar, por meio de suas atividades, os direitos sociais básicos de uma sociedade que, segundo o seu artigo 6º, são “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988).

A previsão de tais direitos sociais aos cidadãos deve ser interpretada pelo Estado como sendo seu dever proporcioná-los (MENDES; BRANCO, 2016). Daí nasce a ideia

de se reavaliar a gestão pública, uma vez que se torna essencial prestar um serviço que seja eficiente, e, desse modo, modificar o olhar sobre o atuar estatal que não pode mais ficar apenas direcionado a controlar os meios e formas do agir público, mas sim colocar em ponto de destaque o objetivo de bem desempenhar as suas funções com o menor dispêndio de energia possível para se alcançar a universalização do serviço (GOMES, 2009).

Sobre esse aspecto, esclarece Pinto (2015, p. 9):

A prevalência de controles formais, a pretexto de legalidade estrita, contenção da discricionariedade, impessoalidade etc., faz grande sentido em contextos de superação do trato patrimonial da coisa pública, como, aliás, era o período constituinte de 1987 no Brasil. Mas a condição da obediência formal à estrita legalidade, embora necessária, não é suficiente para, ao longo do tempo, promover aquele equilíbrio entre meios e fins que justificam a atividade de administrar interesse alheio.

O dilema é que a pluralidade de controle de meios e formalidade, tende, no médio prazo, a nos conduzir a mais procedimentos formais por serem controlados e mais instâncias de recheagem. Por outro lado, não podemos admitir que os fins justifiquem a adoção de quaisquer meios, por mais legítimos que aqueles sejam.

Diante dos deveres impostos ao Estado, eis que surge o problema de gestão à área pública, o da compatibilização entre um modelo burocrático de gestão que se preocupa, primordialmente, com o controle dos processos e das pessoas com a necessidade de uma prestação de serviço que seja eficiente sob a lógica do objeto do serviço e do recurso disponibilizado para tal. O antagonismo dos objetivos impede o trabalho da eficiência na administração pública (GOMES, 2009).

Diante da problemática e da necessidade de se modificar o modo de administrar a organização pública é que a Constituição Federal sofreu significativa alteração, por meio da emenda constitucional nº 19 de 1998 que elevou a “eficiência” ao nível de princípio basilar de Administração Pública. Após a emenda em questão, o artigo 37 passou a ter a seguinte redação (BRASIL, 1988):

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte [...] (grifo nosso).

A emenda em questão proporcionou maior harmonia do texto constitucional, pois o artigo 74, II, já previa a necessidade de eficiência no setor público, embora não

atribuísse o caráter de princípio básico da administração pública. Assim dispõe o artigo 74, II, da Constituição (BRASIL, 1988):

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, **quanto à eficácia e eficiência**, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado [...] (grifo nosso).

A alteração constitucional impôs à Administração Pública novo propósito, o da eficiência que, segundo Gomes (2009), deve ser mensurada conforme a relação custo-benefício entre os fins estabelecidos e os recursos utilizados para atingi-los, além dos valores anteriormente pregados a fim de inibir práticas de clientelismo e patrimonialismo que são condutas que sempre merecem o repúdio público por comprometer o interesse deste.

Para Carvalho Filho (2012, p. 28), eficiência “é a procura de produtividade e economicidade e, o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços com presteza, perfeição”, ou seja, utilizando as palavras de Pinto (2015, p. 11) “gasto adequado é aquele que é resolutivo em face do problema que lhe justificou a realização”.

É, nesse contexto, que surge a chamada Administração Gerencial como meio de se atingir a eficiência preconizada pela emenda constitucional de 1998, pois, afinal, é chegada a hora de, ao invés de gastar toda a energia da Administração com criação e controle de procedimentos formais, busca-se alcançar a qualidade do serviço público prestado por meio da avaliação de resultados (PEREIRA, 1996; ZUCATTO et al., 2009).

A administração gerencial nasce em meio à necessidade das organizações públicas, em todo o mundo, que, a partir da década de 70, sofreram com enormes crises financeiras como a do petróleo de 1973 e 1979. Em meio à mencionada crise e à incapacidade dos Estados em revertê-la, nos anos seguintes, associada à era da globalização, os Estados foram acumulando problemas do tipo: 1 - Crescente demanda social por serviços públicos, ao passo que os recursos financeiros ficavam cada vez mais limitados; 2 - Alto custo da Administração, em especial devido ao

excesso de servidores e; 3 - Ingovernabilidade diante de tais problemas (ABRÚCIO, 1997).

Nesse contexto, os cortes de gastos no poder público e a necessidade de aumento da eficiência de seu serviço fazem surgir a preocupação por uma atuação mais flexível da Administração Pública (ABRÚCIO, 1997). Assim, segundo Pereira (2001), pelo modelo de administração pública gerencial, preconiza-se que os políticos e os funcionários públicos são merecedores, ainda que de forma limitada, de certo grau de confiança a fim de possuírem maior discricionariedade no modo de gestão que deve ser voltada para o cidadão, ou seja, o gestor público precisa de mais liberdade para o desenvolvimento de estratégias que possam proporcionar resultados mais satisfatórios para a sociedade.

Para a criação de ambiente propício a uma gestão voltada para resultados eficientes, o modelo gerencial propõe a reorganização do aparelho do Estado por meio de divisão entre atividades exclusivas e atividades não exclusivas do Estado. Assim, as primeiras deveriam ser executadas diretamente pelo Estado, ao passo que as atividades não exclusivas poderiam ser executadas, de forma indireta, por meio de particulares ou organizações sociais, o que provocaria a diminuição da máquina pública no que tange ao corpo de servidores, ao mesmo tempo em que se permitiria qualificar aqueles que estariam voltados para as atividades exclusivas do Estado, em especial, a de planejamento (PEREIRA, 1996).

Todavia, além da reorganização do aparelho do Estado, o modelo gerencial de administração propõe outras duas dimensões no processo de reforma administrativa: a cultural e a de gestão. Na perspectiva cultural, o Estado precisa transformar a cultura burocrática, que se preocupa somente com os meios, em cultura gerencial, que prioriza os resultados; ao passo que, na dimensão gestão, o administrador público precisaria utilizar ferramentas do setor privado, como programas de qualidade, a fim de orientar suas ações (PAES DE PAULA, 2005).

Denota-se que a Administração Gerencial atribui ênfase a duas dimensões no modo de gerir, a dimensão econômico-financeiro e a dimensão institucional-administrativo. Na primeira, o gestor deve se preocupar com a saúde financeira da instituição pública, uma vez que os recursos estão cada vez mais limitados ante a enorme demanda

social por serviços públicos; enquanto, na segunda, devem merecer atenção também os problemas relacionados à organização do Estado, por exemplos, o tamanho da estrutura, a profissionalização dos servidores e a atividade de planejamento das ações estatais (PAES DE PAULA, 2005).

Eis, pois, a distinção entre o modelo burocrático para o modelo gerencial de administração: enquanto no primeiro há a preocupação com o controle dos meios a fim de inibir práticas de clientelismo; no segundo modelo, o foco está em uma administração voltada para produzir resultados eficientes em seus serviços por meio do gerencialismo, controle e avaliação e suas atividades (GOMES, 2009).

Todavia, “a nova gestão pública” – como também é conhecida a Administração Gerencial – (PAES DE PAULA, 2005) não propõe o abandono aos procedimentos formais de administração da era burocrática. O grande desafio do momento é compatibilizá-los com mecanismos de uma gestão pública gerencial voltada para o alcance de resultados satisfatórios na execução do serviço público. Os procedimentos formais continuarão a fazer parte da administração pública, devendo, contudo, sofrer alterações a permitir maior flexibilidade e autonomia à gestão (GOMES, 2009, p. 17).

Na perspectiva da nova gestão, o setor público deve passar por uma reformulação de controle que, agora, deve priorizar a avaliação dos resultados obtidos pelo serviço prestado, através do alcance ou não de indicadores pré-estabelecidos, distanciando do formalismo puro (BRITTO, 2014).

3.2.1 Eficiência, eficácia e efetividade

O grande ponto de mudança da administração burocrática para a gerencial é o foco no resultado que esta tem, ao invés do procedimento do primeiro modelo. A mudança se deve, como já apresentado, à necessidade de atender mais satisfatoriamente direitos sociais da população que, a cada dia, demanda mais serviços, ao passo que os recursos públicos se mostram mais limitados frente à tamanha demanda, de modo que a “eficiência”, no serviço público, seja a palavra de ordem (PEREIRA, 1996).

Para atender os propósitos da administração gerencial, é necessário, contudo, trabalhar melhor a ideia de eficiência no serviço público, pois a distinção entre eficiência, eficácia e efetividade tem sido tema recorrente quando se desenvolve a

temática gestão para resultados (GOMES, 2009; GOMES; LEAL; ASSIS, 2013; SOUSA, 2012; CAIDEN; CAIDEN, 1998; MOTTA, 1990).

A ideia de eficiência, em sentido estrito, tem sido a de que o serviço público precisa ser realizado com o menor dispêndio de recurso financeiro possível, de modo que o serviço seria eficiente a partir de uma proporção entre quantidade de produto produzido *versus* a quantidade de recurso utilizado (GOMES; LEAL e ASSIS, 2013).

Sobre outro prisma, todavia, a eficácia, de acordo com Gomes (2009, p. 19), refere-se “ao alcance de resultados e à qualidade dos produtos e serviços e sua utilidade é verificar se os resultados previstos foram alcançados em termos de quantidade e qualidade”. Nesse contexto, algo seria efetivo se os objetivos fossem alcançados no nível de qualidade esperado.

Contudo, a efetividade seria o impacto, em especial, no social, que a ação governamental gerou, avaliando se a finalidade da ação foi alcançada independente do dispêndio econômico que gerou (GOMES; LEAL; ASSIS, 2013).

No entanto, nesta dissertação, o olhar sobre a eficiência tem sido mais abrangente, utilizando, para tanto, o raciocínio de Gomes (2009), segundo o qual, não se deve permitir a compreensão de que um serviço público pode ser eficiente, mas não possuir eficácia nem efetividade. O pensamento do autor é no sentido de que, se determinado produto/serviço público foi desenvolvido, através do menor custo financeiro possível, mas este não é eficaz por não possuir qualidade e nem ter efetividade porque a finalidade não é atingida, por certo, tal ação não se mostra eficiente sob a perspectiva constitucional (GOMES, 2009).

Para seu raciocínio, o autor utiliza, como exemplo, a ação “construção de uma escola”. Para ele, não se pode aceitar como eficiente a ação por ter a escola sido construída ao menor custo, muito embora o produto final não tenha qualidade e, ademais, não contribui para o melhor desempenho da escolaridade dos seus usuários (GOMES, 2009).

A visão do autor é coerente com o ideal da administração pública gerencial que propõe uma gestão voltada para resultados satisfatórios para os cidadãos que são tratados, nesse modelo de gestão, como “clientes” (PAES DE PAULA, 2005). Afinal, a

administração gerencial reconhece a gama de direitos sociais a serem garantidos, mediante serviços públicos, mesmo diante da escassez de recurso (PEREIRA, 1996), de modo que este apenas será maximizado à medida que a ação governamental for eficiente em sentido *lato*, alcançando a eficácia e efetividade também (SLOMSKI; PERES, 2011).

É importante que a eficiência do serviço seja medida através de mecanismos de controle e avaliação, desenvolvendo indicadores confiáveis de seus programas, em que pese a dificuldade decorrente da amplitude de serviços das mais variadas áreas (GOMES; LEAL; ASSIS, 2013). Todavia, para mensurar resultados de forma satisfatória, é necessário um planejamento suficiente das atividades a serem executadas que consiga apontar onde se está, para onde se quer ir e qual caminho a utilizar. Dito de forma mais direta, a dificuldade de alcançar a eficiência no serviço público está na ausência de planejamento adequado quanto aos fins e meios (SUZUKI; GABBI, 2013).

3.3 Atividade de planejamento na administração pública

Por planejamento extrai-se a ideia de pensar no futuro, controlar o futuro, tomar decisões de forma articulada a fim de se atingirem os melhores resultados para uma organização, em que a decisão posterior tem, como base, decisões anteriores destinadas a atingir um fim almejado. Logo, o ato de planejar refere-se a coordenar atividades, estabelecer estratégias, criar mecanismos e agir de forma racional a se atingir êxito no futuro (ABREU; GOMES, 2010).

Assim, a fim de se alcançarem resultados satisfatórios no serviço público, é interessante que o Estado cultive a prática de desenvolvimento de políticas públicas de gestão voltadas para a área de planejamento da instituição (ABREU; GOMES, 2013). Isso é tão importante quanto os ministérios e secretarias fins de uma instituição, pois, são os órgãos destinados às atividades meio que se preocupam não em prestar serviço de saúde, educação ou algo do tipo, mas em traçarem as diretrizes, caminhos e metas a serem alcançadas pelo ente público em questão (GOMES, 2009).

Em uma Prefeitura, por exemplo, setores como de contabilidade, procuradoria, licitação e compras, ou secretarias, como a de Administração, Fazenda e Planejamento, não obstante, não prestarem servidos diretos aos munícipes, são

fundamentais para o desenvolvimento eficaz da instituição que necessita de ser pensada não de forma isolada por suas respectivas secretarias ou departamentos, como se não fizesse parte de uma unidade, mas, é preciso que, em sua estrutura, haja setores responsáveis para a execução de atividades que envolvam o planejamento em sua totalidade, pois, somente assim, haverá harmonia entre seus serviços (GOMES, 2009).

Ainda que pareça ser óbvia a necessidade do planejamento da gestão pública em sua totalidade, a prática comum e essencial de desmembramento da instituição pública, em órgãos ou departamentos, devido aos benefícios que a especialidade pode trazer ao entendimento de um problema, tem sido um complicador ao planejamento desejado, pois cada departamento possui tantas especificidades que, costumeiramente, atua como se fossem órgãos totalmente autônomos. Associado a tal complicador, não se pode esquecer de que a administração pública é ambiente propício ao exercício da democracia de forma intensa, o que acaba por influenciar diariamente nas decisões de gestão (GOMES, 2009).

No entanto, o planejamento da instituição pública, em sua totalidade, possibilita agregar maior produtividade aos recursos empregados, à medida que percebê-lo como uma unidade permitirá identificar prováveis disfunções ocasionadas pela desorganização do órgão como superposição de funções entre os departamentos, descontrole das compras governamentais, dentre tantas outras. Com políticas públicas de planejamento, é possível atribuir mais harmonia às funções e metas de uma organização, o que, conseqüentemente, proporcionará maior racionalidade à aplicação do recurso público e ao atingimento da eficácia do serviço público (GOMES, 2009).

A atividade de planejamento, no setor público, deve possuir posição de destaque especial no Brasil, pois as crises econômicas, suportadas pelo país, atingiram diretamente tal função, desestimulando esta atividade. Nas décadas de 70 e 80, o Brasil sofreu demasiadamente com a crise mundial do petróleo e a alta dos juros americanos, o que provocou, no mercado interno, forte estagnação da economia associada a intenso processo inflacionário que impactaram diretamente na função do planejamento das instituições públicas (SLOMSKI; PERES, 2011).

O processo inflacionário ocasionou, em todo o país, a cultura do não planejamento, tendo em vista a imprevisão do valor da moeda que culminava na dificuldade em planejar e executar, podendo ser citado, como exemplo, os contratos que chegavam a ser reajustados mensalmente em até 30% (SLOMSKI; PERES, 2011).

Não obstante ao fator inflação, em mesmo período, o país entrou em seu processo de redemocratização que originou a Constituição Federal de 1988. A redemocratização foi marcada por dois pontos que contribuíram ainda mais para que, naquela época, o planejamento fosse colocado em segundo plano, a saber: 1 - Ampliação considerável da demanda por serviços públicos sociais de qualidade para garantia de direitos sociais aos cidadãos; e 2 - Descentralização dos serviços públicos para os Estados e, principalmente, para os Municípios que não estavam preparados para o planejamento de suas atividades (SLOMSKI; PERES, 2011; TOMIO, 2005; LUBAMBO, 2006; AMARAL, MARINO JÚNIOR; BONACIN, 2008).

A demanda por serviço público aumentou, o serviço foi descentralizado, tudo, em período de inflação elevada, exigia dos gestores, naquele momento, habilidades não de planejamento, mas sim de execução das despesas, pois era, nos momentos de pagamento das despesas, que a inflação poderia implicar perdas ou ganhos para a Administração (SLOMSKI; PERES, 2011).

Nesse período, os gestores entendiam ser mais produtivo fazer o controle sobre o fluxo de caixa, ao invés de realizar planejamento de curto, médio ou longo prazo, devido à intensa imprevisibilidade sobre o valor da moeda. A data dos pagamentos das despesas estatais poderia culminar na perda ou ganho de valor decorrente dos índices de inflação, o que fortaleceu apenas o controle das execuções de despesas através do regime de caixa (SLOMSKI; PERES, 2011).

Somente a partir da estabilidade da moeda e, em especial, da Lei de Responsabilidade fiscal, que o tema planejamento volta a ser repensado como meio necessário para se alcançarem resultados eficientes e eficazes no serviço público, tornando inclusive obrigação (SLOMSKI; PERES, 2011; ABREU; GOMES, 2010; RODRIGUES; MIRANDA, 2015).

Assim, as políticas públicas de gestão, voltadas para o planejamento, devem ser difundidas; uma vez que, na atual conjuntura de administração pública, com o fim nos

resultados, é imprescindível tal atividade. Não obstante o planejamento possa ser desenvolvido, em qualquer dos setores meio de uma organização e por variados mecanismos, ressalta-se, no entanto, que, ao objeto do presente estudo, é necessário destacar a importância que o orçamento público assume na administração pública quando se discute modelo de gestão voltado para resultados, sendo, atualmente, o instrumento mais importante de planejamento (SLOMSKI; PERES, 2011; ABREU; GOMES, 2010; RODRIGUES; MIRANDA, 2015).

O orçamento, se bem desenvolvido e executado, proporciona ao Estado, aos órgãos de controle e à população acompanhar a eficiência da aplicação do recurso público.

3.3.1 Do Orçamento Tradicional ao Orçamento Gerencial

Para que os propósitos do modelo gerencial de administração sejam atingidos, a atividade de planejamento da instituição deve ser fortalecida, pois é através dela que é possível estabelecer resultados a serem alcançados (GOMES, 2009). No entanto, mesmo que tal atividade seja de fundamental importância para a organização pública, o seu valor se perde em uma instituição que não consegue consolidar o planejamento nas peças de orçamento público, pois são essas que irão autorizar a execução de suas atividades (CORE, 2001).

No Brasil, em especial, a partir do ano 2000, por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal, a atividade de planejamento e orçamento das instituições públicas assumiu nova feição, iniciando a chamada Reforma Gerencial do Orçamento, marcada pelo enaltecimento da lógica do planejamento, pela orientação programática do orçamento e pelos resultados administrativos a se perseguirem, orientando a orçamentação das instituições para alcance de resultados eficientes de gestão (BARCELOS; CALMO, 2009).

O orçamento público, segundo Slomski e Peres (2011), é um dos mais importantes instrumentos de planejamento administrativo da atualidade, pois, através dele, todas as despesas públicas se efetivarão, uma vez que, obrigatoriamente, nele deverá constar a previsão de receita da instituição, bem como a previsão e autorização da realização das despesas.

O orçamento público é composto de 3 instrumentos legais, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA é obrigação imposta ao governo de planejar suas ações para quatro anos consecutivos, podendo ser investido recurso público apenas nos programas estratégicos previstos no plano (ZUCATTO et al., 2009). A LDO, por sua vez, é o instrumento legal intermediário, pois, nele serão estabelecidas as prioridades para o ano seguinte, sendo esta última peça orçamentária que autorizará as despesas da instituição pública (ABREU; GOMES, 2010).

Todos os instrumentos, PPA, LDO e LOA, devem possuir total harmonia, de modo que o PPA, enquanto grande peça de planejamento, será a base para a LDO, sendo esta, por sua vez, a base para a LOA, de modo que qualquer despesa autorizada pela LOA será considerada ilegal se não guardar coerência com o que está previsto nos outros dois instrumentos (OLIVEIRA, 2013).

Assim, segundo Core (2004), todo sistema de orçamento público compreende basicamente as funções de planejamento, gerência e controle, de modo que, a depender do modelo de gestão adotado pela instituição, uma das funções terá maior prevalência sobre as demais, ao se desenvolver o orçamento, conquanto o ideal fosse encontrar o ponto de equilíbrio entre as três.

O modelo de gestão adotado influencia na orçamentação da organização pública, motivo pelo qual se torna fundamental utilizar, no processo de orçamento, o mesmo viés do modelo e objetivo de gestão. Em decorrência da mudança de modo de gestão, pela qual passou o país, da burocrática para gerencial, o processo de orçamentação também deve acompanhar tal mudança, sob pena de não se efetivarem os objetivos planejados, razão pela qual o Brasil presenciou três fases distintas de reforma do orçamento, possuindo o denominado orçamento tradicional, seguido do orçamento programa e, atualmente, necessitando do orçamento por produtos ou resultados (CORE, 2001).

O orçamento tradicional corresponde ao período de modelo de gestão predominantemente burocrático, direcionado para atender a função de controle e deixando, para o segundo plano, as funções de planejamento e gerência. Assim, o orçamento público, sob esse viés, está direcionado para o estabelecimento de tetos

orçamentários por unidades, bem como pela classificação das despesas das instituições, de forma pormenorizada, de modo que a lei orçamentária delas prevê as despesas a serem executadas de maneira detalhada, restringindo, ao máximo, a discricionariedade do gestor público (BARCELOS; SOBRAL; LUSTOSA; 2005).

A segunda fase da reforma do orçamento, sem anular a fase anterior, uma vez que as reformas foram acontecendo para aprimorar o modelo de orçamentação até então existente (BARCELOS; SOBRAL; LUSTOSA; 2005), foi pelo desenvolvimento do que se convencionou chamar de orçamento-programa. Pela lógica do orçamento-programa, a função planejamento sobressai em relação às funções controle e gerência, à medida que propõe que o orçamento público, materializado no plano plurianual, seja elaborado segundo o trabalho/programa a ser realizado, sendo estruturado com base nas funções, projetos e trabalhos a serem desenvolvidos (CORE, 2004).

No orçamento-programa, ao contrário do orçamento tradicional, há objetivos, previamente traçados no PPA, que orientam as atividades a serem executadas e, conseqüentemente, já podem ser mensuradas quanto aos custos, o que permite também evidenciar a função gerência do orçamento, uma vez que se volta para a gerência dos meios quando demonstra preocupação com os custos e análise das despesas a serem executadas (CORE, 2004).

Apesar de o orçamento-programa demonstrar necessidade de prévio planejamento, essa fase da reforma do orçamento não se preocupou diretamente com os resultados das ações estatais como é proposto pelo modelo de gestão gerencial. Assim é que surge a terceira fase de reforma, conhecida como reforma gerencial do orçamento (BARCELOS; SOBRAL; LUSTOSA; 2005) que propõe transportar, para o orçamento público, os resultados a serem atingidos, o que torna possível a avaliação de sua eficiência/ineficiência posteriormente, pois o próprio orçamento já contempla indicadores de eficiência.

Pela reforma gerencial do orçamento, a realidade problematizada deve ser o ponto de partida ao se elaborar o orçamento público. Dentro do plano plurianual (orçamento) serão reconhecidos os problemas fáticos que devem ser combatidos pela Administração Pública e, daí, desenvolvem-se programas de combate aos problemas,

que, por sua vez, serão desmembrados em ações (BARCELOS; CALMON, 2009; ABREU; GOMES, 2010).

Desse modo, o próprio orçamento público já possuirá indicadores de eficiência, e, na medida em que tiver o diagnóstico da realidade fática, estabelecerá o programa com respectivas ações a serem desenvolvidas e, por fim, estabelecerá os custos previstos para execução. Nesse contexto, o orçamento permitirá dizer o que a Administração quer, como quer e quanto custa para fazer o que se pretende, podendo-se afirmar, a título de exemplo, que se todo o recurso destinado a determinado programa foi utilizado, sem o alcance dos resultados previstos para combater o problema inicialmente reconhecido, a ação estatal foi ineficiente (BARCELOS; SOBRAL; LUSTOSA; 2005; BARCELOS; CALMON, 2009; ABREU; GOMES, 2010).

Todavia, o orçamento não pode, sob pena de incorrer nos mesmos problemas do orçamento tradicional, querer detalhar todas as despesas a serem executadas pelo ente público para a execução de determinado programa. À medida que a gestão se desenvolve, a organização pode ser surpreendida por demanda nova, mas de extrema necessidade que necessitará de mudança de ações, o que demonstra que o orçamento precisa ter a flexibilidade para absorver as surpresas da vida (ABRÚCIO, 1997).

3.3.2 Planejamento, Orçamento e Disfunções

Como mencionado neste texto, um dos mecanismos de planejamento, de maior importância na atualidade, é o orçamento público, pois, é através do orçamento que todas as despesas públicas se efetivarão, uma vez que, obrigatoriamente, nele deverão constar a previsão de receita da instituição, bem como a previsão e autorização da realização das despesas (SLOMSKI; PERES; 2011).

Além da questão de ordem totalmente técnica do orçamento, este representa também verdadeiro instrumento de democracia e, ao mesmo tempo, conflito. Enquanto ferramenta democrática, pode-se dizer que, para a realização do orçamento e a sua própria execução, a sociedade não apenas possui interesse, como é detentora de legitimidade constitucional para participar junto ao Estado das decisões de escolha sobre quais serviços, extensão e população serão contemplados no orçamento público (ROCHA; MARCELINO; SANTANA; 2013).

O ato de planejar e elaborar o orçamento é, na essência, verdadeiro ato de escolha do Estado, uma vez que ante a insuficiência de recursos financeiros para atenderem toda demanda por serviços públicos, por certo, algumas áreas e grupos de interesses serão prestigiados em detrimento de outros, motivo pelo qual o orçamento requer espaço democrático (ROCHA; MARCELINO; SANTANA; 2013).

Todavia, a própria natureza democrática do orçamento é pano de fundo para gerar conflitos sociais e de interesses. Como afirmado, o momento de realização do orçamento é, senão, o momento de escolhas, sendo que, por escolha, compreende-se a ideia de que algum interesse sempre será preterido nesse processo, daí surgindo o conflito natural em espaço democrático (CORE, 2004).

Desse modo, é de fundamental importância que o planejamento e o processo de orçamentação sejam realizados de modo eficiente, evitando, ao máximo, disfunções que possam comprometer a confiança da população sobre tais processos.

Isso não quer dizer, contudo, que o orçamento deva ser criado de modo a ser inalterado durante toda a sua execução, pois, segundo Wildavsky (2002), no processo de orçamentação, vigora a teoria da racionalidade limitada do gestor em que o planejamento é sempre realizado através de um “vidro escurecido”, não sendo possível antever todas as necessidades a serem contempladas no orçamento, seja pelo tempo limitado para a sua elaboração, seja pela quantidade extensa de serviços e variáveis a serem considerados na Administração Pública.

A complexidade da vida faz com que surjam, no meio do caminho da execução orçamentária, situações excepcionais a demandar do gestor respostas não previstas inicialmente no orçamento, mas, de fundamental importância para a sociedade, nascendo, em situações como esta, a necessidade de ajustes orçamentários a serem realizados por meio de créditos adicionais (ROCHA; MARCELINO; SANTANA; 2013).

Os créditos adicionais são ferramentas legais que permitem o ajuste orçamentário ora para aumentar previsões já contidas no orçamento, utilizando-se para tanto o mecanismo denominado crédito suplementar (espécie do gênero créditos adicionais), para criar, mediante crédito especial ou extraordinário, créditos orçamentários não previstos na origem (OLIVEIRA, 2013).

O grande problema brasileiro, todavia, é o excesso de utilização do mecanismo créditos adicionais, evidenciando a qualidade ruim da atividade de planejamento desenvolvida pelos entes públicos. O índice de utilização do mecanismo no Brasil tem sido tão elevado que é difundida a ideia de existir, nos entes públicos, verdadeiro orçamento paralelo, o que compromete a credibilidade do orçamento público perante a sociedade, pois o que teria sido elaborado, mediante instrumento democrático, acaba sendo, em grande parte, não efetivado em detrimento de decisões unilaterais das instituições ao criarem os ditos créditos adicionais (ROCHA; MARCELINO; SANTANA; 2013).

A prática brasileira compromete, inclusive, os mecanismos de controle, tanto horizontal quanto vertical, pois a base para o seu exercício é o planejamento administrativo materializado em grande parte no orçamento público (CORE, 2004).

3.4 Accountability

A administração pública, por compor o campo da política marcado essencialmente pela ideia de democracia, possui ambiente mais instável e complexo, uma vez que possui maior variedade de “*stakeholders*” que a iniciativa privada (GOMES, 2009). A propósito, a complexidade, em comento, ganha conotação de obrigação ao Estado, uma vez que a Constituição Federal, ao estabelecer, como paradigma de Estado o Democrático de Direito (art. 1º), impôs, como consequência, a necessidade permanente à gestão pública de desenvolver suas atividades e submetê-las ao público para aferição da qualidade, imposições estas que estão apontadas nos deveres de eficiência e publicidade consagrados no artigo 37 da Constituição (BRASIL, 1988).

Dessa maneira, a nova gestão pública, voltada para atingir resultados eficientes e não apenas preocupada com controle formal de processos administrativos, necessita de mecanismos para medir o seu desempenho, e, embora sejam materializados por meio de procedimentos administrativos formais, terão como foco avaliar a eficiência/ineficiência nos resultados alcançados. Afinal, como dito, são vários os deveres impostos ao Estado atualmente, como garantia de saúde aos cidadãos, educação, alimentação, moradia, trabalho, dentre tantos outros, de modo que a gestão pública apenas será eficiente se “disponibilizar estes serviços na qualidade e

quantidade demandada pela sociedade, consumindo o mínimo possível de recursos” (ERVILHA; ALVES; GOMES, 2013).

A necessidade de controle, aqui defendida, não é o grande diferencial entre administração burocrática e gerencial, uma vez que ambas exigem controle por meio de procedimentos administrativos formais. O que distingue os dois modelos são os fins do controle, o que pretendem controlar. No modelo burocrático, há excessivo apego ao controle dos meios, de modo que a preocupação fica em saber se a atividade estatal foi executada da forma correta e não se ela foi eficiente. Ao contrário, na administração gerencial, a atividade de controle ganha nova preocupação, a de aferir se os resultados obtidos pelo agir estatal foram ou não eficientes (PEREIRA, 2001).

Nesse contexto, eis que surge a necessária *accountability* em administração gerencial que, segundo Santos (2014), representa a necessidade de controle da administração pública, a fim de se proporcionar a avaliação dos resultados obtidos pelo ente público. Nisso, seu agente deve prestar contas para informar aos órgãos de controle a aplicação dos recursos públicos e quais eram as finalidades, para, assim, poder diagnosticar a eficiência/ineficiência e responsabilizar o gestor pelas falhas ocorridas.

Em suma, a *accountability* é, segundo Paiva (2009, p. 10),

Alguns autores consideram satisfatória a utilização, numa possível versão da língua portuguesa, do termo responsabilização, ou ainda responsabilidade em prestar contas. Outros, entretanto, consideram que esses termos não traduzem todo o significado do termo *accountability*, que significa a obrigação dos agentes do Estado de explicar regularmente o que fazem, como fazem, por que fazem, quanto gastam e o que vão fazer a seguir. Não se trata, portanto, apenas de prestar contas em termos quantitativos, mas de autoavaliar a obra feita, de dar a conhecer o que conseguiu e de justificar aquilo em que se falhou.

Conforme Britto (2014), a *accountability* pode ocorrer em dois planos: vertical e horizontal. No plano vertical, encontra-se a relação cidadão/governante, ou seja, como o gestor público está, por meio da democracia representativa, no exercício do poder que é do povo, deve, pois, prestar contas de suas ações à população. De outro norte, no plano horizontal, denota-se a presença de órgão técnico de controle que compõe a própria estrutura do Estado, como é o caso da atuação do Poder Judiciário, Ministério Público e Tribunais de Contas.

Fato é que, na nova gestão pública, em que se propõem maior discricionariedade e autonomia aos gestores públicos, bem como acredita-se ser mais eficiente o controle dos fins ao invés dos meios, necessária se faz a presença do sistema de *accountability* eficiente. Se o gestor passa a ter mais autonomia, por certo, também tem de ter mais responsabilidades pelos seus atos de gestão e, por eles, ser responsabilizado quando ineficientes, pois, do contrário, enfraquece a própria *accountability* (BRITTO, 2014). Afinal, criar indicadores, exigir eficiência, medir resultados e, ao final, caso tornem evidentes vícios de gestão, não punir seus responsáveis é o mesmo que tornar sem vida todo o sistema de *accountability* (ROCHA, 2011).

No entanto, para bem desenvolver a *accountability*, é importante a criação de indicadores para se medir a eficiência do serviço. Para Zucatto et al. (2009, p. 9), indicadores são “como um parâmetro que medirá a diferença entre a situação desejada e a situação atual”, de modo que é impossível aferir eficiência de serviço, seja público ou privado se não houver parâmetros. Nesse ponto, é que se situa atualmente a maior dificuldade da nova gestão pública, a de se desenvolver indicadores (GUIMARÃES, 2008).

Em que pesem as dificuldades, os indicadores de responsabilidade fiscal têm sido importantes ferramentas, embora limitadas, de mensuração de resultados, porque a história da Administração Pública no Brasil é marcada por gastos públicos elevados, devido à imensa onda de corrupção e de desvios de dinheiro que assolaram o país (SOUSA et al., 2013). Ademais, no Brasil, ainda não há uma cultura das instituições federadas em planejarem suas ações de acordo com as peculiaridades locais (SLOMSKI; PERES; 2011; PINTO, 2015), motivo este que impulsionou o legislador constituinte e infraconstitucional a criar indicadores fiscais a serem aplicados a todos as instituições como forma de avaliação de resultados (ABRÚCIO, 2011).

Os indicadores fiscais, além de estabelecerem parâmetro para mensuração de eficiência, impõem limites necessários ao setor público que poderão potencializar as chances de se atingir a eficiência na organização (LEITE FILHO; FIALHO, 2014).

A título de exemplo, pode-se utilizar o serviço público municipal de saúde e educação. Segundo a Constituição Federal, cada Município deve aplicar um percentual mínimo

de suas receitas em tais áreas, 15% e 25% respectivamente, a fim de garantir a qualidade mínima (BRASIL, 1988).

Além disso, no dia 4 de maio do ano de 2000, foi sancionada a Lei Complementar nº 101 (BRASIL, 2000), denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a fim de estabelecer regras de planejamento orçamentário, gestão dos recursos públicos, controle dos gastos e endividamento da instituição, buscando, assim, um equilíbrio entre receitas e despesas públicas (LEITE FILHO; FIALHO, 2014). Tais normas propõem resultados mais eficientes ao setor público, uma vez que, segundo Oliveira, Peter e Meneses (2010), quanto maior for controle fiscal da instituição, melhor será o desempenho quanto ao atendimento das demandas sociais, o que evidencia haver correlação entre o cumprimento da LRF com melhoria na prestação do serviço público.

Quando a Lei de Responsabilidade Fiscal apresenta, por exemplo, o indicador gasto com pessoal, através de limitação do gasto público com esta atividade, está, na essência, preservando as contas públicas, pois este indicado representa limite de endividamento do Estado e possibilita a sobra de recurso para aplicação em atividades essenciais (FIORAVANTE; PINHEIRO; VIEIRA, 2008). Índices satisfatórios de responsabilidade fiscal “provocam um impacto positivo sobre o desenvolvimento municipal” (SOUSA et al., 2013, p. 68).

Embora haja alguns indicadores prefixados por instrumentos legais, estes são insuficientes (ABRÚCIO, 2011), assim, para Sousa et al. (2013), a Lei de Responsabilidade Fiscal, além das metas fiscais, trabalha em quatro eixos, a saber: planejamento administrativo com o estabelecimento de metas a serem atingidas; transparência; controle e responsabilização. Nota-se a proposta de verdadeiro sistema de *accountability* orientado pela imposição à administração de estabelecer metas/indicadores a serem cumpridas durante a gestão e, conseqüentemente, medir os seus resultados através de atividades de controle.

Percebe-se que os indicadores, necessários para realizar o controle do Estado, devem possuir correlação direta com o planejamento realizado pelo ente administrativo, uma vez que as demandas geradas pela sociedade estarão, em regra, consolidadas em seu planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA). É o planejamento orçamentário que autorizará a instituição pública executar tal ou qual atividade para a satisfação de

determinado fim, de modo que, para a perfeita *accountability*, deve-se aferir se as metas planejadas foram alcançadas (ROCHA, 2011).

Todavia, de nada adianta estabelecer indicadores, segundo os fins previstos nos instrumentos de planejamento, se, sobre as atividades de gestão da organização pública, não há a devida transparência que permite a efetiva participação da sociedade de forma direta ou indireta (CRUZ; SILVA; SANTOS, 2009). É da essência do sistema de *accountability* que a transparência ocorra da melhor maneira possível, pois, sem ela, não é possível avaliar resultados nem mesmo responsabilizar o agente que não os conseguiu atingir, razão pela qual a prestação de contas tanto a órgãos estatais de controle quanto à própria sociedade é importante (ROCHA, 2011).

Sem a necessária transparência, os eixos “controle” e “responsabilização” ficam prejudicados. A *accountability* representa justamente o processo de avaliação e responsabilização dos agentes públicos em razão dos atos praticados (ROCHA, 2011), de modo que é totalmente impossível realizar efetivo controle sobre atos a que não se deu a mais ampla transparência; o que inviabiliza, por via de consequência, a responsabilização dos gestores faltosos ou ineficientes (ROCHA, 2011).

Desse modo, para que a Administração Gerencial alcance seu propósito de gestão para resultados eficientes, é essencial que o ente público seja capaz de planejar suas metas e, a partir daí, por meio de um sistema de *accountability*, seja possível avaliação e controle sobre os resultados obtidos, com a consequente responsabilização do gestor pelos seus atos. No entanto, nada disso é possível sem ampla transparência sobre os atos de gestão.

3.4.1 Planejamento e Transparência para *Accountability*

Como exposto no item anterior, o sistema de *accountability*, em sua essência, está relacionado à necessidade de realização de controle sobre as atividades desenvolvidas na gestão pública, seja porque é inerente ao modelo democrático de Estado, seja porque os gestores devem ser responsabilizados por seus atos.

No entanto, para o desenvolvimento satisfatório da *accountability* em gestão de modelo gerencial, é fundamental que a função planejamento da instituição pública ocorra de forma suficiente, bem como que essa função receba a transparência

necessária por duas razões: 1 - O planejamento e sua respectiva transparência devem ser entendidos como consequência natural da democracia, uma vez que, em república, o poder vem do povo e o gestor que está à frente da instituição é apenas um cidadão que, de forma temporária, foi escolhido para tomar decisões em prol do bem comum (O'DONNELL, 1998; AGEU; TAVES; AGEU, 2014) e 2 - O conhecimento das metas planejadas pelo ente deve ser pressuposto necessário para se realizar o controle administrativo (ROCHA, 2009).

O planejamento não merece transparência apenas depois de realizado, mas, durante o seu desenvolvimento, ela também é crucial a fim de proporcionar aos cidadãos, legítimos detentores do poder, a possibilidade de participar da tomada de decisão (O'DONNELL, 1998). A participação social na atividade de planejamento deve merecer especial atenção nos tempos atuais, em que as demandas sociais por serviços públicos aumentam constantemente, ao passo que os recursos públicos se mostram cada vez mais limitados, de modo que o planejamento se torna o momento de decisão e de conflito de interesses em que a Administração, por meio dos instrumentos de planejamento, definirá quais serão as demandas a serem satisfeitas ou não, atendendo e contrariando grupos sociais (ROCHA; MARCELINO; SANTANA; 2013).

Segundo Rocha, Marcelino e Santana (2013), o homem, na atividade de elaboração do orçamento, que é um dos instrumentos de planejamento, está limitado pelo que se chama de princípio da racionalidade limitada. De acordo com esse princípio, o homem, à frente do planejamento, enxerga através de um vidro escurecido, isso compromete sua habilidade de planejar, principalmente, no que diz respeito à Administração Pública que atua em várias frentes, projetos e interesses, tornando ainda mais essencial a transparência nessa atividade.

A transparência do planejamento diminuiria problemas relacionados com informações na organização pública, de modo que administradores e administrados poderiam, com maior facilidade, conhecer os objetivos e as metas programados pelo ente e, a partir disso, poderia ocorrer um engajamento coletivo em prol das mesmas finalidades, o que favoreceria a construção de um ambiente organizacional com maior racionalidade. Ademais, a atividade de controle sobre a gestão seria mais eficiente

pelos cidadãos e pelo próprio Estado através dos órgãos que exercem tal função (GOMES, 2009).

3.4.2 Do Controle Necessário para *Accountability*

Como dito anteriormente, a “nova gestão pública”, como também é conhecida a Administração Gerencial (PAES DE PAULA, 2005), não propõe, em hipótese alguma, o abandono aos procedimentos formais de administração da era burocrática. Tal premissa é importante para compreender o viés controle em *accountability*.

Segundo Denhardt e Denhardt (2007), a *accountability* deve ser tratada de acordo com o modelo adotado de administração pública, pois apresentará nuances distintas se a organização pública for do modelo burocrático ou gerencial de administração. Para o caso brasileiro, a questão possui ainda maior relevo, uma vez que, embora atualmente a Constituição Federal tenha adotado o modelo gerencial, parte dos mecanismos e instrumentos da era burocrática são bastante presentes, o que permite dizer tratar-se, na verdade, de um modelo misto (PAES DE PAULA, 2005).

Para Denhardt e Denhardt (2007), em gestão de modelo burocrático, o foco está nos procedimentos, na forma, na hierarquia, nos recursos e não nos resultados, o que, por via de consequência, o controle da administração é também sobre os procedimentos administrativos a fim de averiguar a sua conformação com a legalidade.

Diferentemente é a administração de cunho gerencial, pois se volta principalmente para os resultados da gestão sob a lógica da eficiência, efetividade e eficácia das atividades administrativas. A partir do viés gerencial, os cidadãos são tratados como clientes do serviço público, adotando assim a perspectiva da iniciativa privada com o propósito de atingir resultados satisfatórios em suas ações. Nesse contexto, a atividade de controle deve ser adaptada, isso se a gestão antecedente foi puramente burocrática, para que possa ser capaz de, além de controlar procedimentos, medir a produção do serviço público (DENHARDT; DENHARDT, 2007).

Em categorização distinta, Koppell (2005) trabalha a ideia de *accountability* através de cinco categorias: transparência, sujeição, controle, responsabilidade e responsividade.

Segundo o autor, a categoria transparência é a mais importante por ser o requisito chave, isto é, a base do desenvolvimento das demais categorias (KOPPELL, 2005). Pela transparência, entende-se que a organização deve mostrar à população e aos órgãos de controle a sua atuação e de seus agentes, o que transformará a organização em constante objeto de controle, em especial, por meio do mecanismo de prestação de contas (ROCHA, 2009).

Todavia, a transparência deve ser real e com informações seguras, de nada adiantando o discurso da transparência se não há confiança nos dados divulgados ou a serem coletados, devendo haver amplitude de informações por meio de indicadores variados dos serviços públicos (O'DONNELL, 1998).

Pela categoria sujeição, entende-se que as organizações e seus agentes devem ser responsabilizados pelas consequências derivadas de suas ações (KOPPELL, 2005).

O controle, propriamente dito, está relacionado com as relações internas ou externas de hierarquia que a organização está submetida (KOPPELL, 2005). Nas relações internas, encontra-se a *accountability* horizontal, ou seja, a atividade de controle sendo exercida pela própria estrutura do Estado, como a exercida pelo Tribunal de Contas, Ministério Público, Poder Judiciário, dentre outros órgãos. Nas relações externas de controle, é possível identificar a *accountability* vertical exercida pelos próprios cidadãos como consequência direta da democracia que, nos dias atuais, seu exercício mais claro é no processo eleitoral (O'DONNELL, 1998).

A responsabilização está atrelada à ideia de respeito ao cumprimento das Leis e de suas respectivas sanções, ao passo que a categoria responsividade preocupa-se com o modo como as organizações respondem às expectativas da sociedade (KOPPELL, 2005). Rocha (2009) afirma que esta última categoria deve ser analisada sob a lógica do planejamento materializado nas peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA), pois são nelas que ocorrem a consolidação das demandas sociais.

Pois bem, como enfatizado, no início deste tópico, os modelos distintos de administração não se anulam, mas, ao contrário, há uma relação de complementaridade entre eles, com o seu espaço de aplicabilidade em uma mesma sociedade ou mesma organização (SLAM; MENEGASSO, 2009). Desse modo, as categorias de Koppell (2005) podem ser compatibilizadas com a perspectiva de

Denhardt e Denhardt (2007) sobre *accountability* de acordo com o modelo de administração (ROCHA, 2009). Assim, apenas para sintetizar, apresenta-se o Quadro 1 com a perspectiva dos dois autores:

Quadro 1 - Accountability e modelo de gestão

DENHARDT e DENHARDT, 2007	KOPPELL, 2005
Administração Burocrática: controle sobre a forma.	Categorias: Transparência; Sujeição; Controle; Responsabilidade; Responsividade.
Administração Gerencial: controle sobre os resultados.	

Fonte: elaboração do autor

Com a parametrização dos dois marcos teóricos, tendo em vista que os modelos de administração se complementam (SLAM e MENEGASSO, 2009), Koppell (2005) não divide suas categorias de acordo com modelos de gestão adotados, podem-se integrar as duas abordagens da seguinte forma:

Quadro 2: Controle em *Accountability*

Controle em <i>Accountability</i>	
Administração burocrática e as categorias de KOPPELL.	Transparência: sobre os procedimentos. Sujeição: responsabilização da organização e dos agentes pelo descumprimento das leis. Controle: formal sobre os procedimentos. Responsabilidade: cumprimento das formas estabelecidas em Lei e suas respectivas sanções. Responsividade: respostas às expectativas sociais sobre os aspectos formais.
Administração gerencial e as categorias de KOPPELL.	Transparência: sobre procedimentos, planejamento, execução e resultados; Sujeição: responsabilização pelo descumprimento das leis no aspecto formal e material. Controle: primordialmente sobre os resultados; Responsabilidade: cumprimento formal e material das leis e suas respectivas sanções; Responsividade: respostas às expectativas sociais materializadas no planejamento.

Fonte: elaboração do autor

O Quadro 2 demonstra como a *accountability*, a partir da categorização de Koppell, pode ser exercida no modelo burocrático e gerencial de gestão.

O que se nota, com a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, e, por via de consequência, o direcionamento para uma gestão pública mais gerencial, é que houve, no plano teórico, um fortalecimento da *accountability* vertical e horizontal que,

contudo, não é de efetivação automática por depender do modelo de gestão vivenciado pelo ente que se avalia (ABRÚCIO, 2011).

Independente do modelo de gestão, adotado por um ente específico, no plano vertical, têm-se notado, nos últimos anos, processos eleitorais mais livres, competitivos e probos, além de mais abertura aos administrados sobre os assuntos administrativos com a institucionalização de conselhos sociais a atuarem em áreas determinadas. No entanto, para a maior participação social, no controle da Administração Pública, a transparência necessita ainda de maior atenção, encontrando-se prejudicada ora pelo desinteresse do gestor, ora por ausência de planejamento de programas de governo a serem divulgados (ABRÚCIO, 2011).

É no plano horizontal, contudo, que os mecanismos de controle têm demonstrado maior evolução, nos últimos anos, com o fortalecimento de órgãos como Tribunais de Contas, Ministério Público e Poder Judiciário, além de institutos legais como *impeachment* e comissões parlamentares de inquérito (CPI). Tais órgãos e institutos têm sido alvo constante de notícias no país, devido ao momento político que se atravessa, o que demonstra o fortalecimento (ABRÚCIO, 2011).

Porém, não obstante, os mecanismos de controle tenham evoluído, o seu maior aprimoramento necessita da evolução do modelo de gestão das instituições controladas. No entanto, o que se percebe ainda é um enorme descompasso entre gestão e controle (ABRÚCIO, 2011), razão pela qual se vivenciam, na atualidade, verdadeiros conflitos institucionais em que os órgãos de controle entre si, bem como os órgãos de controle para com os Poderes controlados, não dialogam no mesmo sentido, muito embora compõem o mesmo Estado (BARROSO, 2007).

Esse descompasso, em muito, se deve ao fato das instituições públicas não possuírem um modelo mais amplo de gestão por resultados, com amplo planejamento, metas e indicadores, o que acaba por manter os órgãos presos a um controle de viés mais formalista de gestão de modelo burocrático, gerando enorme dificuldade aos controladores e controlados de caminharem na busca por maior eficiência, efetividade e eficácia da gestão pública (ABRÚCIO, 2011).

Na esfera municipal, a questão se agrava ainda mais por ter os Municípios, no pós Constituição de 1988, ampliando suas competências, apesar de as instituições

municipais, em sua grande maioria, não terem estrutura administrativa profissionalizada e cultura organizacional com propósito de alcançar uma gestão para resultados (ABRÚCIO, 2011).

4 METODOLOGIA

Neste capítulo, apresenta-se o percurso metodológico para a realização da pesquisa, considerando-se abordagem, tipo de pesquisa quanto aos fins e quanto aos meios, unidade de análise e caracterização dos sujeitos de pesquisa, bem como a técnica de coleta e o tratamento dos dados.

4.1 Pesquisa quanto à abordagem

A presente pesquisa adotou abordagem qualitativa, por ter investigado a percepção dos gestores públicos sobre os desafios inerentes à gestão municipal, baseada nos instrumentos PPA, LDO e LOA. O estudo qualitativo investiga, por meio de dados não numéricos, um universo de significados, motivos, crenças, valores e atitudes para tentar explicar o porquê das coisas. Assim, procuram-se informações a fim de compreender a dinâmica das relações sociais (SILVEIRA; CÓRDOVA, 2009; TRIVIÑOS, 1987).

De acordo com Godoy (1995), um estudo pautado na abordagem qualitativa permite a identificação dos pontos relevantes para se entender melhor a ocorrência dos fenômenos. Portanto, faz-se necessário um contato direto do pesquisador com a fonte dos dados.

Segundo Gerhardt e Silveira (2009, p. 32),

Os pesquisadores que utilizam os métodos qualitativos buscam explicar o porquê das coisas, exprimindo o que convém ser feito, mas não quantificam os valores e as trocas simbólicas nem se submetem à prova de fatos, pois os dados analisados são não-métricos (suscitados e de interação) e se valem de diferentes abordagens.

4.2 Tipo de pesquisa

Esta pesquisa caracteriza-se como descritiva, pois preocupou-se em descrever os fenômenos da realidade, o que exigiu uma série de informações acerca do que se investigou. Logo, procurou-se descobrir, com maior precisão possível, a frequência de determinado fenômeno, por meio da observação, registro, análise e sua correlação com demais fenômenos (CERVO; BERVIAN; SILVA, 2007).

Destaca-se que, na pesquisa descritiva, interpretam-se os dados de modo a não interferir ou manipular os resultados. Assim, descrevem-se os dados de forma que tenham características relacionadas com a temática abordada (GODOY, 1995).

Avaliar a percepção dos gestores do Município de Janaúba/MG sobre os instrumentos legais de planejamento representa uma abordagem descritiva.

4.3 Unidade de análise e sujeitos de pesquisa

Após identificado o tipo de abordagem e o tipo de pesquisa, é essencial apontar a população atingida pela pesquisa. Devido à acessibilidade, foi escolhido, como unidade de análise, o Município de Janaúba/MG, uma vez que o pesquisador reside nesta localidade e atuou profissionalmente junto à organização.

Para tal análise, foi necessário o procedimento de entrevista com os principais gestores municipais, responsáveis pelo planejamento, controle e avaliação do governo do Município, que são os sujeitos da pesquisa, sendo eles: o prefeito, o secretário de administração e fazenda, o secretário de planejamento e o contador do Município da gestão do período de 2013/2016, bem como os ocupantes dos mesmos cargos que assumiram no início de 2017 para nova gestão de quatro anos; o que permitiu comparar as percepções sobre o orçamento público de quem já passou pela administração pública com aqueles que estão iniciando.

A escolha dos sujeitos da pesquisa decorreu das atribuições dos respectivos cargos, pois são os que diretamente e diariamente atuam mediante a utilização dos instrumentos legais de planejamento.

Para o desenvolvimento desta pesquisa, a percepção do prefeito municipal, enquanto gestor maior, bem como do Secretário de Fazenda, Administração e Recursos Humanos, Secretário de Planejamento e de contadores da Prefeitura, foi de suma importância, pois são os que diretamente estão voltados para a análise dos ditos instrumentos.

É importante ressaltar, inclusive, que, na Lei Municipal 1.650/2005⁵, as Secretarias de Fazenda e Planejamento são tratadas como “órgãos de atividade-meio”, pois estão mais voltadas para as atividades de planejamento e execução com base no orçamento público, conforme o Quadro 3:

Quadro 3 - Estrutura Administrativa

Estrutura Administrativa	
Prefeito Municipal	
Órgão de atividade-meio	Órgão de atividade-fim
<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria de Administração, Fazenda e Recursos Humanos; • Secretaria de Planejamento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaria de Obras e Serviços Urbanos; • Secretaria de Saúde; • Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer; • Secretaria de Agronegócios; • Secretaria de Promoção Social.

Fonte: Elaboração do autor

A Secretaria de Fazenda, Administração e Recursos Humanos, segundo consta do artigo 41 da Lei Municipal 1.650/2005, possui atribuições de coordenação, gestão e controle da frota da Prefeitura, tem a responsabilidade de providenciar a contabilização orçamentária da instituição, de centralizar e supervisionar toda atividade de compra do Poder Executivo, dentre tantas outras, o que demonstra sua direta relação com os instrumentos legais de planejamento. Todavia, para a execução de tais atividades, a Secretaria conta com o setor de contabilidade que executa parte das atividades relacionadas ao orçamento público, em especial a contabilização orçamentária da instituição, o que justificou o interesse do pesquisador pela percepção do profissional de contabilidade que, nos termos da Lei Municipal 1.919 de 01 de setembro de 2011⁶, possui a função de planejamento, supervisão e controle das atividades da Prefeitura à luz da lei de responsabilidade fiscal e das leis orçamentárias do Município.

A Secretaria de Planejamento, por sua vez, está voltada diretamente para atividades de planejar, coordenar, supervisionar e controlar a elaboração do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, o acompanhamento das

⁵ Disponível em: <http://www.janauba.mg.gov.br/legislacao/leis/2005-1650.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2017 às 16:14h.

⁶ Disponível em: <http://www.janauba.mg.gov.br/legislacao/leis/2011-1919.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2017 às 16: 20h.

execuções, conforme se extrai do artigo 42 da Lei Municipal 1.650/2005, o que também justificou o interesse pela percepção do Secretário/a da respectiva pasta.

Para a realização da pesquisa, desenvolveram-se perguntas com as seguintes categorias de análises: planejamento, controle e avaliação. Todos os entrevistados responderam às mesmas perguntas realizadas diretamente pelo pesquisador e entrevistas gravadas após autorização destes.

Assim, os sujeitos da pesquisa são o prefeito, secretário de administração e fazenda, secretário de planejamento e contador do Município da gestão que se findou em 2016 e da que se iniciou em 2017, totalizando 8 pessoas. No entanto, durante a pesquisa, surgiram dois problemas: 1 - O secretário de Administração da gestão 2013/2016 faleceu em 26 de setembro de 2016, sendo o respectivo cargo assumido, para fim de completar o mandato, por uma contadora efetiva do Município que foi entrevistada na condição de secretária e contadora; e 2 - A Secretária de Administração da gestão que se iniciou em 2017 recusou-se a conceder a entrevista.

Desse modo, a pesquisa inicialmente prevista para ser realizada com 8 entrevistados foi conduzida mediante 6 entrevistas, sendo elas:

Quadro 4 – Entrevistas

Entrevistas realizadas		
Cargos	Gênero	Idade
Prefeito 2013/2016 (P1)	Masculino	69 anos
Prefeito 2017/2020 (P2)	Masculino	60 anos
Secretário de Planejamento 2013/2016 (SP1)	Masculino	58 anos
Secretário de Planejamento 2017/2020 (SP2)	Masculino	44 anos
Contador e Secretário de Administração 2013/2016 (C1)	Feminino	35 anos
Contador 2017/2020 (C2)	Masculino	32 anos

Fonte: elaboração do autor

Os entrevistados, na análise de resultados, foram identificados pelas siglas P1, P2, SP1, SP2, C1 e C2, conforme exposto no Quadro 4, a fim de preservar a identidade deles.

4.4 Técnica de coletas de dados

Adotou-se, como coleta de dados, o procedimento de entrevista, uma vez que o objetivo da pesquisa foi analisar a percepção de gestores públicos do Município de Janaúba sobre os desafios inerentes aos processos de planejamento, controle e avaliação das metas governamentais materializadas nos instrumentos de Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

Segundo Oliveira (2011, p. 35), a entrevista “é bastante adequada para a obtenção de informações acerca do que as pessoas sabem, crêem, esperam e desejam, assim como suas razões para cada resposta”, o que justifica a sua utilização para a presente pesquisa. Para o seu desenvolvimento, a presença do investigador é recomendada por permitir a espontaneidade das respostas do entrevistado (MANZINI, 2003).

As entrevistas foram realizadas de forma semiestruturada, uma vez que as perguntas foram previamente definidas e com as mesmas perguntas e sequência para todos os entrevistados (OLIVEIRA, 2011), porém, havia a possibilidade de surgirem novas perguntas no decorrer das entrevistas.

A entrevista semiestruturada parte sempre de questionamentos básicos ligados diretamente ao objeto de pesquisa, podendo, no decorrer da entrevista, surgir a necessidade de perguntas variadas a depender das respostas dos entrevistados.

Todas as categorias de análise possuem as mesmas subcategorias, conforme apresenta o Quadro 5:

Quadro 5 - Categorias de análise

Categorias	Subcategorias
Planejamento	<ul style="list-style-type: none"> • Legislação; • Estrutura; • Responsabilidade; • Evolução; • Participação da população; • Influência política; • Transparência; • Dificuldades; • Qualidade; • Orçamento (esta subcategoria presente apenas na categoria controle e avaliação).
Controle	
Avaliação	

Fonte: elaboração do autor

A pesquisa sobre os três eixos/categorias permitiu, por meio da análise da percepção dos gestores, apontar o modelo de gestão, adotado pelo ente pesquisado, se burocrático ou gerencial.

4.5 Técnicas de análise de dados

A análise de dados se desenvolveu por meio da análise de conteúdo que permitiu ao investigador a interpretação dos dados obtidos na pesquisa. Assim, foi possível, por meio de tal técnica, encontrar mensagens que não estão aparentes:

A leitura efectuada pelo analista, do conteúdo das comunicações, não é, ou não é unicamente, uma leitura “à letra”, mas antes o realçar de um sentido que se encontra em segundo plano. Não se trata de atravessar significantes para atingir significados, à semelhança da decifração normal, mas atingir através de significantes ou de significados (manipulados), outros “significados (BARDIN, 1977, p. 41).

A escolha pelo procedimento de análise de dados deve-se ao fato de atribuir maior liberdade ao investigador para análise dos dados da pesquisa, podendo aprofundar em seus conteúdos a fim de encontrar o sentido que mais se aproxime dos objetivos da pesquisa (GIL, 2002).

Segundo Oliveira (2011, p. 47), “uma das tarefas do pesquisador deve ser efetuar um recorte dos conteúdos em elementos que deverão ser, em seguida, agrupados em torno de categorias”. Agrupar o conteúdo dos dados coletados em compartimentos/categorias contribui para a compreensão do seu verdadeiro sentido.

O agrupamento do conteúdo em categorias pode ocorrer de forma aberta, fechada ou mista. Pela forma aberta, as categorias ganham corpo, no decorrer do processo de análise do conteúdo; ao passo que, fechada, já são previamente definidas pelo pesquisador e não se alteram durante o processo. No modelo misto, há categorias previamente definidas, mas que podem sofrer alterações durante o seu desenvolvimento a partir de novas demandas (OLIVEIRA, 2011).

Como a pesquisa se voltou para a avaliação da percepção de gestores de determinado Município sobre os desafios inerentes à gestão municipal, no que tange ao planejamento, controle e avaliação da Administração Pública, a partir do parâmetro dos instrumentos legais de planejamento, o conteúdo da pesquisa foi agrupado em três eixos, a saber: a) planejamento; b) controle e; c) avaliação.

Quadro 6 - Categorias de análise e base teórica

Categorias	Base teórica	Subcategorias	Finalidade
Planejamento	ABREU; GOMES, 2010; ABRÚCIO, 1997; BARCELOS; CALMON, 2009; BARCELOS; SOBRAL; LUSTOSA; 2005; CORE, 2004; GOMES, 2009; PEREIRA, 1996; REZENDE, 2011; ROCHA; MARCELINO; SANTANA; 2013. RODRIGUES; MIRANDA, 2015; SLOMSKI; PERES, 2011;	<ul style="list-style-type: none"> • Legislação; • Estrutura; • Responsabilidade; • Evolução; • Participação da população; • Influência política; • Transparência; • Dificuldades; • Qualidade; 	Atingir os objetivos específicos 1 e 2.
Controle	ABRÚCIO, 2011. DENHARDT; DENHARDT, 2007; KOPPELL, 2005; O'DONNELL, 1998; PEREIRA, 2001; ROCHA, 2009; ROCHA, 2011; ROCHA, 2013; SLAM; MENEGASSO, 2009;	<ul style="list-style-type: none"> • Legislação; • Estrutura; • Responsabilidade; • Evolução; • Participação da população no controle; • Influência política; • Transparência; • Orçamento; • Dificuldades; • Qualidade do controle. 	Atingir os objetivos específicos 3 e 4.
Avaliação	ABRÚCIO, 2011. DENHARDT; DENHARDT, 2007; KOPPELL, 2005; O'DONNELL, 1998; PEREIRA, 2001; ROCHA, 2009; ROCHA, 2011; ROCHA, 2013; SLAM; MENEGASSO, 2009;	<ul style="list-style-type: none"> • Legislação; • Estrutura; • Responsabilidade; • Evolução; • Participação da população na avaliação; • Influência política; • Transparência; • Qualidade da avaliação; • Dificuldades; 	Contribuir com as outras categorias para atingir todos os objetivos específicos da dissertação.

Fonte: elaboração do autor

Cada categoria tem a sua importância ante os objetivos específicos da dissertação, conforme se depreende do Quadro 6. Assim, as subcategorias foram desenvolvidas com o propósito de permitir ao pesquisador, a partir da análise conjunta e harmônica, atingir a finalidade proposta para cada categoria. Os formulários de entrevistas segmentados pelos três eixos foram aplicados a todos os sujeitos da pesquisa, de modo a permitir comparação entre as respectivas respostas.

Tais categorias, previamente definidas, podem ser alteradas no decorrer da investigação, pois, à medida que a entrevista se desenvolve, pode surgir novo eixo de interesse que haja correlação como objeto da pesquisa.

5 ANÁLISE DE DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo apresentará a análise e a discussão dos resultados obtidos por meio das entrevistas realizadas. Para tanto, seguindo o que foi exposto na metodologia e os objetivos da pesquisa, a análise será sobre as categorias definidas para análise de dados. O capítulo está subdividido de acordo com as categorias de análise então definidas.

5.1 A Percepção sobre o planejamento

As questões referentes à categoria de análise “planejamento” serão apresentadas nesta seção. Para a categoria “planejamento”, foram desenvolvidas as seguintes subcategorias: legislação; estrutura; responsabilidade; evolução; participação social; influência política; transparência do processo de planejamento; dificuldade do planejamento; e qualidade do planejamento.

Assim como exposto na metodologia, as subcategorias mencionadas foram desenvolvidas com o propósito de, através de sua análise conjunta, a partir das percepções dos entrevistados, poder atingir os objetivos específicos 1 e 2 propostos na presente dissertação, quais sejam: 1 - Descrever e avaliar as práticas gerencialistas no Município de Janaúba/MG; e 2 - Analisar as percepções apresentadas pelos gestores sobre a fidelidade das metas planejadas e positivadas no orçamento público com as necessidades do Município.

A primeira subcategoria de perguntas, dentro do eixo planejamento, foi sobre a legislação correspondente à atividade de planejamento, uma vez que o agir na Administração Pública está condicionado à prévia autorização legal. Desse modo, é importante avaliar se os entrevistados conhecem as leis de planejamento, qual o grau de importância atribuído a elas, bem como se são utilizadas como ferramentas de gestão.

Quando questionados sobre quais seriam as leis voltadas para planejamento municipal, os entrevistados, em sua grande maioria, tendo em vista que P1 disse não conhecer, apontaram que o PPA, LDO e LOA são os grandes instrumentos de planejamento em um Município, a ponto considerarem as únicas ferramentas para tal. Assim responderam:

Eu acho ela necessária e importante, ela tem uma dificuldade de ser implementada por questões culturais, mas o PPA, LDO e a LOA é absolutamente necessário. (P2)

Existem os instrumentos legais de planejamento: PPA, LDO e a LOA. (SP1)

Eu acho que a legislação, ela é definida a partir dos pilares nacionais, a nível nacional, que trata da Lei de Responsabilidade Fiscal, LDO e o PPA. (SP2)

Não, compreende três instrumentos de acordo com a lei, que é o PPA, LDO e LOA. (C1)

Hoje eles fundamentam no PPA, LDO e LOA, além de outras. (C2)

Todavia, as próprias respostas dos entrevistados apontam para uma limitação da compreensão de toda a atividade de planejamento, uma vez que há a percepção por parte dos entrevistados, ao serem questionados sobre metas impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (como o limite mínimo de gasto com saúde e educação, além do limite máximo de comprometimento da receita pública com folha de pagamento) de que as referidas metas são importantes para a gestão municipal, sem, contudo, as considerarem ferramentas de planejamento.

Nesse ponto, é interessante avaliar a distinção de percepção entre P1 e P2, pois o primeiro demonstra preocupação em atender as metas fiscais previstas em Lei por ser uma imposição, demonstrando, além disso, que teve dificuldade em atingi-las; enquanto que, para P2, em que pese a importância, as metas fiscais são para garantir um mínimo de qualidade do serviço, tendo em vista acreditar que os percentuais legais não correspondem às reais necessidades de um Município. Segundo a percepção de P2, o limite máximo permitido de comprometimento da receita pública em gastos com pessoal, por exemplo, é excessivo, o que atribui elevada liberdade dos gastos públicos com despesas desta natureza, comprometendo assim a saúde financeira deste ente e, conseqüentemente, a qualidade dos serviços prestados.

Não obstante todos os entrevistados manifestarem ser importante a atividade de planejamento, a sua realização, por meio de instrumentos legais e conseqüente execução, todos eles possuem dificuldades em adotar a prática de planejar por um dos seguintes motivos: incapacidade técnica de planejamento, entendimento da leis e aplicação por parte dos gestores; cultura do não planejamento; e dificuldade de previsão do comportamento da receita pública para fins de planejamento. As dificuldades foram apresentadas pelos entrevistados nos termos do Quadro 7:

Quadro 7 - Dificuldades de planejamento

Dificuldades de Planejamento			
Entrevistados	Incapacidade técnica	Cultura do não planejamento	Imprevisão de receitas
P1			X
P2		X	
SP1	X		
SP2	X		
C1	X		
C2	X		

Fonte: Elaborado pelo autor

As respostas ao questionamento sobre as dificuldades apresentam dois dados importantes, conforme pode ser percebido no Quadro 7: 1 - P1 e P2 apresentam percepções distintas entre si e os dois não apontam as dificuldades apresentadas pelos demais entrevistados; 2 - A percepção dos demais entrevistados é de que a incapacidade técnica de compreensão do planejamento é o grande obstáculo.

Quanto ao primeiro ponto, ou seja, a diferença de percepção entre P1 e P2 sobre as dificuldades, pode-se dizer que, embora divergentes, apresentam pontos que se complementam. Para P2, a grande dificuldade em realizar e executar planejamento está na cultura do não planejamento vivenciada no país, posição esta que possui explicação no passado, pois, a partir da crise mundial do petróleo nas décadas de 70 e 80, bem como a alta dos juros americanos, o Brasil sofreu intenso período de inflação que o impulsionou para a cultura do não planejamento, uma vez que era mais eficiente para as organizações administrarem fluxo de caixa ao invés de realizarem planejamento de médio ou longo prazo (SLOMSKI; PERES, 2011).

Essa cultura do não planejamento pode também ser percebida na resposta de P1, em que pese o seu argumento tenha sido a imprevisão de receitas. A percepção apresentada por P1 demonstra a cultura de se planejar, na medida em que as receitas, em especial, as decorrentes de transferências dos outros entes da Federação, são efetivamente recebidas pelo Município, evidenciando assim que o planejamento de médio prazo, realizado por meio do PPA, era mais para atendimento da legislação.

Diferentemente para SP1, SP2, C1 e C2, a dificuldade apresentada para a realização do planejamento, enquanto técnica de gestão, tem sido a ausência de profissionais capacitados para o seu desenvolvimento, o que limita o alcance da gestão gerencial,

uma vez que esta pressupõe a formação de gestores para o desenvolvimento de tal atividade (PEREIRA, 1996).

Interessante o argumento de C1 ao dizer que, embora os instrumentos legais de planejamento não sejam ferramentas novas, elas eram pouco utilizadas por causa da ausência de fiscalização e, devido a isso, não havia a cultura de capacitar os servidores. Assim é o relato de C1:

Conhecimento técnico. Apesar de ser instrumentos bastante antigos, mas até então, eram instrumentos só estabelecidos em lei, não eram cobrados e, infelizmente as coisas passam a serem levadas a sério a partir do momento que existe uma cobrança em cima daquilo ali e uma sanção pelo não cumprimento. Então, há pouco tempo que isso passou a ser levado a sério, que faz-se a elaboração desses instrumentos, o acompanhamento desses instrumentos, correção desses instrumentos de acordo com as necessidades, coisa que não acontecia. (...)

O relato, além de demonstrar a incapacidade técnica da equipe, aponta que a gestão se desenvolve à medida que há maior ou menor fiscalização de suas atividades, o que justifica a importância do exercício do controle da gestão no plano vertical ou horizontal (ROCHA, 2009).

Ainda que a capacidade técnica não tenha sido apontada por P1 e P2 diretamente como dificuldade para o planejamento, os dois foram claros em responder, em sentido negativo, ao questionamento, formulado na segunda subcategoria, sobre a existência na Prefeitura de corpo técnico capacitado, voltado exclusivamente para a atividade. Tal percepção, que foi corroborada pelos demais entrevistados, aponta ser a incapacidade técnica, também aos olhos de P1 e P2, entraves para a realização de planejamento eficaz.

A capacidade técnica da equipe de gestão é essencial para o desenvolvimento de administração gerencial no setor público (PEREIRA, 1996; ABRÚCIO, 1997), de modo que a incapacidade percebida pelos entrevistados aproxima a gestão da Prefeitura de Janaúba, ao menos nesse aspecto, ao modelo burocrático de administração. Assim, dada a importância de possuir, na organização, uma equipe técnica capacitada, os entrevistados foram questionados sobre a existência de corpo técnico voltado exclusivamente para a atividade de planejamento, corpo técnico capacitado e responsabilidade (terceira subcategoria) pelo planejamento, quando então se obtiveram as seguintes respostas:

Quadro 8 - Corpo técnico e responsabilidade

Corpo técnico e responsabilidade			
Entrevistados	Corpo técnico exclusivo	Corpo técnico capacitado	Responsabilidade
P1	Não tem	Não tem	O prefeito
P2	Não tem	Não tem	Secretaria de Planejamento
SP1	Não tem	Não tem	Secretários
SP2	Tem precário	Não tem	Secretários
C1	Sim, secretaria de planejamento	Não tem	Secretário de Planejamento
C2	Sim secretaria de planejamento	Não tem	Secretário de Planejamento

Fonte: Elaborado pelo autor

A primeira conclusão que se pode extrair do Quadro 8 é que as percepções se aproximam mais quando os entrevistados são de mesmo cargo. P1 e P2 compreendem que a Prefeitura de Janaúba não possui corpo técnico exclusivo para planejamento e nem servidores capacitados, divergindo apenas na responsabilidade pelo planejamento que, para P1, é do próprio prefeito, ao passo que, para P2, é a secretaria de planejamento. Embora divergentes no último item, P1 e P2 têm a percepção de responsabilidade totalmente centralizada e hierarquizada quanto ao planejamento.

Em contrapartida, SP1 e SP2 apresentam divergência parcial no primeiro item, pois, à medida que SP1 acredita não ter corpo técnico exclusivo para planejamento, SP2 afirma ter, embora precário, devido à incapacidade técnica da equipe. Nos demais itens, estes entrevistados possuem a mesma percepção de inexistência de servidores capacitados, assim como defendem que todos os Secretários das respectivas secretarias de governo são responsáveis pela atividade de planejamento.

Porém, C1 e C2 possuem a mesma percepção quanto aos 3 itens, ou seja, acreditam na existência de corpo técnico exclusivo para a atividade que é a Secretaria de Planejamento, e defendem que a Prefeitura não possui servidores capacitados para a atividade e que a responsabilidade para o seu desenvolvimento é do Secretário de planejamento.

O Quadro 8 demonstra a dificuldade existente na Prefeitura para identificar os responsáveis pela atividade de planejamento. Ao que tudo indica, os cargos ocupados pelos entrevistados influenciam nas percepções apresentadas, em especial quanto à responsabilidade sobre o planejamento, o que pode gerar, na administração,

superposição de funções, atribuições e responsabilidades tendentes a provocar desperdício de dinheiro público e ineficiência das ações estatais (GOMES, 2009; PEREIRA, 2001; ABRÚCIO, 1997).

Além disso, mesmo diante da divergência de percepção quanto a responsabilidade, os entrevistados visualizam a atividade de planejamento totalmente centralizada e hierarquizada, características essas que não são inerentes ao modelo gerencial de administração, mas sim ao burocrático (GOMES, 2009; PEREIRA, 2001; ABRÚCIO, 1997).

Não bastasse a dificuldade de indicar os responsáveis, todos os entrevistados possuem a percepção de não haver, na Prefeitura de Janaúba, servidores capacitados para o desenvolvimento de planejamento eficaz, o que também aproxima a gestão do formato burocrático de administração não preocupada em capacitar os servidores para a produção de resultados satisfatórios.

A quarta subcategoria de perguntas trata-se da “evolução” do planejamento no Município. Quando questionados, todos os entrevistados afirmaram que a função em questão evoluiu nos últimos anos, seja porque pessoas mais capacitadas e conscientes com a importância e a necessidade do planejamento passaram a ocupar funções de gestão, conforme as percepções de P1, P2, SP1, C1 e C2, seja porque a lei exige e os órgãos de controle têm sido mais efetivos na fiscalização do planejamento, segundo a percepção de SP1, SP2 e C1.

As duas percepções sobre os motivos da evolução do planejamento aproximam a gestão da Prefeitura de Janaúba ao modelo burocrático, pois, além de demonstrar a hierarquização da função planejamento, ao atribuir a sua evolução à pessoa dos gestores, também aponta para a preocupação em se planejar com o propósito de cumprir determinação legal e atender aos órgãos de controle e não pela real importância de sua realização. Nesse último ponto, é interessante o posicionamento de P2 quando questionado sobre as dificuldades para se realizar planejamento, sua resposta foi a seguinte:

Na minha opinião é cultura. Cultura das pessoas e cultura da tradição que vinha também com o planejamento falho. Dar-se uma impressão que faziam o planejamento para atender a legislação e não pela percepção da necessidade de trabalhar o planejamento, aí quando você vai conversar com o secretário isso fica mais latente ainda que é os braços do prefeito são seus secretários.

A percepção de P2, associada às respostas dos entrevistados sobre evolução ou não do planejamento, indicam a preocupação dos gestores em atender a legislação que impõe o dever de planejamento, tendo sido esse um dos principais motivos apontados.

Todavia, ainda que conhecer a legislação e possuir corpo técnico capacitado sejam pré-requisitos necessários para o bom desenvolvimento do planejamento administrativo, não se pode esquecer de que a administração pública presta serviços sociais a toda população, de modo que a democracia, no momento de planejar, também é fundamental. Afinal, planejar serviços públicos é o mesmo que escolher, dentre tantos serviços essenciais para a sociedade, quais serão executados e quais não serão diante da limitação de recursos financeiros, motivo pelo qual deve ser um momento democrático (PEREIRA, 1996; GOMES, 2009; ABRÚCIO, 1997; ABREU; GOMES, 2010; SLOMSKI; PERES, 2011; RODRIGUES; MIRANDA, 2015; REZENDE, 2011; CORE, 2004; BARCELOS; SOBRAL; LUSTOSA; 2005; BARCELOS; CALMON, 2009; ROCHA; MARCELINO; SANTANA; 2013).

Dessa forma, questionou-se aos entrevistados, na quinta subcategoria, sobre o grau de participação da população na atividade de planejamento. Assim, P1 e P2, ao serem questionados sobre a participação e como que as necessidades da sociedade são captadas para o desenvolvimento do planejamento, responderam que a população participa ainda de forma tímida, divergindo, contudo, quanto aos mecanismos, pois acredita P1 que essa participação se dá apenas mediante “pressão” popular, cobranças informais, o que não é corroborado por P2 que afirma haver participação popular mediante audiências públicas realizadas em bairros para a elaboração do PPA.

Posicionamento interessante é o apresentado por P2 que entende que o mecanismo eficiente, tendente a captar as necessidades da sociedade, para incluir no planejamento, é avaliar a execução do planejamento anterior. Para ele, se determinada ação foi planejada, mas não executada, indicada está a sua

desnecessidade, o que acaba por orientar o planejamento seguinte. Assim foi a manifestação:

[...] e o instrumento do ano anterior, anterior ué, porque ele pra mim dá uma diretriz para o planejamento. Nós não estamos rasgando o anterior e começando do zero não, nós estamos pegando o anterior a avaliando o que foi cumprindo, o que não foi cumprido de forma nenhuma. Talvez a melhor ferramenta na minha opinião tem sido os anteriores, cê tá sempre aperfeiçoando os anteriores...

O posicionamento de P2 encontra respaldo em Rocha, Marcelino e Santana (2013) que afirmam ser o orçamento, enquanto ferramenta de planejamento, uma peça incremental, por entender que, ao se planejar, sempre se toma por base o planejamento anterior. Todavia, a ideia apresentada pelos autores é para afirmar que a complexidade do planejamento na administração pública, devido a variadas formas de serviços prestados, acaba por fazer com que os gestores utilizem tal técnica, que, contudo, é segura e eficiente apenas em países que possuem estabilidade econômica e política que proporcionam previsibilidade ao processo de planejamento incremental.

O mesmo nível de divergência quanto à participação foi apresentado por SP1 e SP2. O primeiro, assim como P1, acredita na pouca participação social, apenas mediante cobranças informais, não havendo nenhum mecanismo para tal. SP2, portanto, relata que há o momento adequado para a inserção da população no processo de planejamento, sendo na fase de elaboração do PPA, quando, então, são realizadas audiências públicas. Assim responderam SP1 e SP2:

Bom, sempre a Administração e os gestores do Município já conhecem os problemas da população, então, ele aplica, só promete através desse conhecimento. (SP1)

É, existe um momento em que a população é chamada para participar do planejamento, que é quando é elaborado o PPA que são as políticas públicas que chegam, coletadas né. Então, a população é chamada para participar, não só nesse momento, mas em todos os outros momentos ela pode participar e de maneira que as suas vontades sejam as mesmas que a vontade do gestor. (SP2)

Ainda que a percepção de P1 e SP1 não tenha sido no sentido de participação formal da sociedade, C1 manifesta a percepção de que o planejamento municipal foi realizado democraticamente por terem ocorrido audiências públicas para formulação do PPA, acrescentando, ademais, que não houve a participação para a LDO e LOA por não haver obrigação legal para esses dois últimos instrumentos. Assim manifestou C1:

O PPA da gestão passada, ela foi feita democraticamente, com a participação da sociedade, fazia-se ou fez reuniões com a população, onde ouvia as pessoas, as necessidades dos bairros, não da pessoa lógico né. Ai o PPA foi construído a partir dessas informações das necessidades reais dos bairros. (C1)

Para elaboração do PPA foi realizado essas reuniões com a população. Para a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária não existe a participação da população né, ai vai ser somente o corpo técnico da prefeitura. (C1)

Mesmo que P1 e SP1 não tenham percebido a participação formal da sociedade na elaboração do PPA, por meio de audiências públicas, como manifestou C1, a percepção deste último parece ser mais fidedigna com a realidade vivenciada pela gestão 2013/2016, pois, quando questionado sobre a participação social, P2 disse que, para a gestão iniciada em 2017, está sendo utilizada a mesma ferramenta adotada pela administração anterior: as audiências públicas. Assim foi o relato de P2:

Nós estamos repetindo o que aconteceu ano passado na gestão passada, eu era vereador, a secretária era a Débora eu me lembro que foram feitas audiências públicas nos bairros, nos distritos e nós estamos repetindo a mesma receita, audiências então, no bairro vai o carro de som roda o dia inteiro vai previamente define o local, o horário convida as pessoas e tem uma exposição e eu particularmente sempre que posso estou presente, ontem eu estava em um evento no espaço da mulher com a irmã Helena com cento e tantos jovens falando sobre o meio ambiente e eu falei sobre o PPA e eu particularmente como prefeito sempre que posso falo nas escolas repetindo a mesma receita.

C2, contudo, não soube responder sobre a existência ou não de participação social no planejamento.

Avaliando os depoimentos, nota-se que a sociedade, de fato, pouco participa do planejamento municipal, tendo sido este desenvolvido de forma unilateral pelo poder público. Ao que tudo indica pelos esclarecimentos de P2, SP2 e C1, a sociedade apenas foi inserida formalmente no contexto do planejamento na elaboração do PPA por ser uma imposição legal que ele seja participativo.

A conclusão em questão pode ser extraída da análise conjunta das perguntas referente à sétima subcategoria “transparência do processo de planejamento”. Nesta subcategoria todos os entrevistados afirmaram a ausência de transparência no processo, não sendo utilizado nenhum mecanismo para potencializá-la. As percepções apresentadas podem ser divididas do seguinte modo: Para os entrevistados da gestão 2013/2016, em especial os entrevistados SP1 e C1, a transparência ocorre apenas quando os projetos de Lei, correspondentes ao PPA, LDO e LOA, são enviados para a Câmara Municipal para serem votados publicamente, quando então

a sociedade poderia participar. No entanto, para os entrevistados da gestão 2017/2020, especialmente para P2 e SP2, a transparência se dá por meio apenas do cumprimento legal em manter atualizado o portal da transparência com as informações exigidas por Lei.

C2 embora não soubesse informar sobre o nível de transparência, apresentou manifestação interessante nos seguintes termos:

Como eu te falei, creio eu que é pouco justamente por isso, porque eu que faço parte da equipe não ouvi nenhuma divulgação até hoje na elaboração desse planejamento que já está acontecendo.

A ausência de transparência aos próprios servidores da Prefeitura, percebida por C2, é um indicativo de sua ausência também para a população, o que denota o enfraquecimento da democracia e da tendência gerencial, pois, para alcançar resultados satisfatórios, é fundamental conhecer a demanda social por meio de espaço democrático (PAES DE PAULA, 2005).

A democracia defendida, quando tratada a questão da participação social pode se dar, também, por meio de agentes políticos envolvidos no processo de planejamento. Por meio de debates políticos, o planejamento é realizado a partir de escolhas em atender tal ou qual serviço público, pleiteado por algum grupo social (ROCHA; MARCELINO; SANTANA; 2013), razão pela qual os entrevistados foram questionados na sexta subcategoria sobre a existência/inexistência de influência política no planejamento.

Assim, quando questionados sobre a influência política no processo de planejamento administrativo, todos os entrevistados apontaram para a sua existência, geralmente, por meio de representantes de classe, em especial, os representantes do Poder Legislativo. A influência relatada por eles ocorre por meio de pedidos de execução de obras ou serviços que, inicialmente, não estavam contempladas no planejamento.

Todavia, para P1 e P2, talvez por serem agentes políticos votados, democraticamente, em processo eleitoral, essencialmente político, há, pois, influência dessa natureza que é algo inerente ao ambiente da administração pública. No entanto, afirmam, também que os efeitos positivos ou negativos de tal ingerência dependerão, em grande medida, do modo como o chefe do Poder Executivo conduz a questão, pois ainda que haja conflitos de interesse, na realização do planejamento, segundo P2, “a última

palavra sempre tem que ser do prefeito, ainda que fira alguns interesses, porque ele foi escolhido pela maioria da população”, afirmação corroborada por P1.

Para SP1, porém, a minimização dos efeitos negativos da interferência política apenas é possível mediante a conscientização da classe política e a mudança de gestores a partir da participação popular no momento de processo eleitoral. Para SP2, todavia, a interferência deve ser controlada mediante a imposição da Lei, ou seja, demonstrar para os agentes políticos que a vontade da Lei é que deve prevalecer, posicionamento este que também é defendido por C1.

No entanto, segundo as percepções dos entrevistados, a ingerência política ocorre mais na fase de execução do planejamento do que na de sua elaboração. As interferências, no sentido percebido pelos entrevistados, depõem contra a democracia e provocam desconfiança da população sobre o planejamento administrativo e o orçamento público, prejudicando, assim, a gestão voltada para resultados e o respectivo controle e avaliação (ROCHA; MARCELINO; SANTANA; 2013).

Na última subcategoria, foi questionada a qualidade do planejamento sob a perspectiva das distorções entre planejado e executado. P1 não soube responder ao questionamento, ao passo que P2 inicia o seu discurso já relatando elevado índice de distorção, que acredita, contudo, ser reflexo da mudança de gestão, pois a administração iniciada no ano 2017 está utilizando ferramenta de planejamento elaborada pela gestão 2013/2016 que possuía propósitos distintos.

Para SP1, as distorções, em grande parte, não são decorrentes de má gestão, mas da imprevisão das receitas públicas que acabam por frustrar o planejamento inicial. Em que pese apontar tal causa, afirma SP1 que, geralmente, as distorções não são apuradas, tratadas nem analisadas, o que compromete o próprio diagnóstico do entrevistado quando disse estar o problema na imprevisão da receita.

Noutro prisma, a percepção de SP2 é que as distorções acontecem porque, no momento de execução das ações estatais, o planejamento inicial não tem sido utilizado como pano de fundo, como orientação. Entende o entrevistado que as distorções são passíveis de identificação apenas no momento do exercício da atividade de controle. De acordo com SP2, a forma de minimizar esse fenômeno é através da conscientização da importância do planejamento e da fidelidade para com

ele, mas, como a gestão está apenas no início do ciclo 2017/2020, o processo ainda se encontra na fase de convencimento dessa importância.

Para C1, a ocorrência de distorções, em maior ou menor nível, está condicionada à existência de um planejamento real ou apenas para cumprimento de obrigação legal, mas elas sempre acontecem. Porém, segundo C1, essas distorções não são apuradas, nem tratadas, nem analisadas pelo ente, de modo que a única avaliação existente das distorções é realizada pelo Tribunal de Contas, quando da prestação de contas, mas entende que o planejamento precisa melhorar. Afirma, ao final, que o planejamento é sempre executado, uma vez que nenhuma despesa pode ser realizada sem prévia autorização, ainda que esse planejamento tenha sofrido alterações durante sua execução.

Para C2, as distorções estão relacionadas com questões de natureza política, ou seja, executam-se ações estatais não inicialmente previstas para atender interesses de ordem política estranhos ao planejamento. Não obstante essa percepção, C2 manifesta que as distorções não são apuradas, nem analisadas, nem tratadas, apontando, dessa maneira, assim uma falha no sistema de controle da gestão. Sobre esse segundo ponto, C2 manifestou nos seguintes termos:

Bom, hoje elas não são apuradas, nem analisadas e tratadas. Elas têm até um certo reflexo de como chega na Contabilidade e, no entanto, quando chega, normalmente, já são ordenadas por um gestor ou alguma coisa do tipo e não tem mais o que fazer.

Observa-se, nos depoimentos dos entrevistados, que a atividade de planejamento ainda precisa de profundo aprimoramento para alcançar o padrão gerencial de administração, pois ainda carrega lacunas como: participação social limitada; ausência de transparência; corpo técnico não capacitado para a função; interferência política no momento de execução; e distorções entre o planejado e executado sem a sua respectiva apuração (PEREIRA, 1996; GOMES, 2009; ABRÚCIO, 1997; ABREU e GOMES, 2010; SLOMSKI; PERES, 2011; RODRIGUES; MIRANDA, 2015; REZENDE, 2011; CORE, 2004; BARCELOS; SOBRAL; LUSTOSA; 2005; BARCELOS; CALMON, 2009; ROCHA; MARCELINO; SANTANA; 2013).

5.2 A Percepção sobre o controle

Assim como ocorreu na categoria planejamento, para a categoria “controle” foram desenvolvidas as seguintes subcategorias: legislação; estrutura; responsabilidade; evolução; participação da população no controle; influência política; transparência; orçamento; dificuldades; e qualidade do controle.

Como exposto na metodologia, as subcategorias mencionadas foram desenvolvidas com o propósito de, através de sua análise conjunta, a partir das percepções dos entrevistados, poder atingir os objetivos específicos 3 e 4, referentes à análise da percepção dos gestores quanto à existência/inexistência e/ou eficiência ou ineficiência do controle das metas de gestão materializadas nos instrumentos legais de planejamento, assim como, identificar a existência ou não de sistema de *accountability* no Município de Janaúba/MG.

A primeira subcategoria trata-se de legislação, quando então os entrevistados foram inicialmente perguntados sobre a legislação referente ao controle das atividades administrativas, oportunidade em que houve divergências. P1 e P2 não apresentaram divergência, porque o primeiro não soube responder sobre a existência de legislação que regulamenta a atividade de controle na Prefeitura. P2, contudo, apontou a Lei de instituição do órgão de controle interno, para quem a referida Lei é bastante clara e definida, Lei essa também apontada por C1 e C2 que discordam de P2 apenas quanto à clareza da norma, por entenderem que ela ainda está em fase de implementação e, por isso, merece mais esclarecimentos.

Para o SP1, a única legislação de controle é a Lei Federal 4.320/64, acreditando ser ela confusa e a depender de equipe técnica treinada para a sua aplicação. A mesma Lei foi citada por SP2 que acrescentou, ao rol de legislação sobre controle, a Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como os instrumentos legais de planejamento, PPA, LDO e LOA que, para o entrevistado, são as Leis que tratam de receitas, despesas e equilíbrio das contas públicas, o que as tornam ferramentas de controle, afirmando, ademais, serem claras.

Embora apresentadas poucas divergências sobre a legislação, uma conclusão pode-se extrair dos depoimentos dos entrevistados, com exceção de P1 que não soube

responder. A percepção dos entrevistados é a de que a Prefeitura de Janaúba possui legislação voltada para atividade de controle da gestão pública.

No entanto, não basta possuir legislação, é fundamental que a organização tenha estrutura adequada para o exercício do controle administrativo. Ao serem questionados, na segunda subcategoria sobre a estrutura para o exercício de controle e quais órgãos participam dessa atividade, ao contrário do que foi apresentado para subcategoria de mesma natureza, quando tratado o planejamento, todos os entrevistados, salvo P1 que não soube responder, apresentaram percepção da existência de estrutura para realização da atividade de controle, embora tenham ocorrido divergências pontuais.

Para P2, SP1, C1 e C2, o órgão responsável pelo controle da gestão pública é o controle interno da própria Prefeitura, não tendo sido apontado por eles nenhum dos órgãos de controle externo. Apenas SP2 afirmou que, além do controle interno, os órgãos de controle externo também compõem a estrutura para o exercício da atividade, tendo SP2 respondido do seguinte modo:

Existem os controles internos e os controles externos na gestão pública. Os controles externos são exercidos pelas instituições no caso: a nível federal, com relação à convênios federais e tal, é a CGU – Controladoria Geral da União e tem também o TCU – Tribunal de Contas da União. Também tem o Tribunal de Contas do Estado, as instituições que representam quando celebram convênios, também essas instituições podem fiscalizar o controle com relação aos seus recursos que forem expedidos e que forem feitos convênios e também internamente, que existe o ambiente de controle interno, que é exercido por uma unidade de controle interno do Município. Além disso, a própria Contabilidade é um órgão de controle.

Em que pese a não percepção por parte dos entrevistados, quanto à participação dos órgãos de controle externos na atividade de controle da gestão, todos foram questionados sobre a efetividade do Tribunal de Contas do Estado e do Ministério Público em tal função, Apresentam-se as respostas no Quadro 9:

Quadro 9: Efetividade dos órgãos de controle

Efetividade dos Órgãos de Controle Externo			
Entrevistados	Tribunal de Contas do Estado	Ministério Público	Observações
P1	Não efetivo	Efetividade	Aponta efetividade do Ministério Público, mas entende que Lei é diferente da realidade.
P2	Efetividade Parcial	Pouca Efetividade	Demonstra percepção de que o Tribunal de Contas se preocupa com 3 pontos: percentual legal do gasto com saúde; percentual legal com gastos em educação; e percentual legal do comprometimento da receita com folha de pagamento.
SP1	Pouco efetivo	Efetivo	Forte atuação do Ministério Público
SP2	Efetivo	Não efetivo	Tribunal de contas efetivo na prestação de contas
C1	Pouco Efetivo	Efetivo	O tamanho do Estado e poucos servidores no Tribunal de Contas prejudica a sua efetividade.
C2	Não efetivo	Não efetivo	Não há presença física do Tribunal.

Fonte: elaboração do autor

O Quadro 9 apresenta as divergências quanto ao grau de efetividade do Tribunal de Contas e Ministério Público, enquanto órgãos de controle. Porém, ainda que divergentes, é possível perceber que o Ministério Público tem se mostrado, para os entrevistados, mais efetivo que o Tribunal de Contas. Com exceção de SP2, todos os demais entrevistados demonstraram a percepção de precariedade na atividade exercida pelo Tribunal que tem atuado mais formalmente na atividade de prestação de contas. O formalismo e controle sobre procedimentos é destacado por P2, SP2, C1 e C2:

Eu acho que, por exemplo, um tribunal de contas assim como ele é muito rigoroso em observar todas aquelas, porque eles olham muito. Eles olham trem pontos: Gasto com o pessoal, aplicação na saúde, aplicação na educação e repasse a câmara. Mas depois eles olham tudo, e isso devia ser mais amigável e o próprio tribunal disciplinar, por exemplo, sistemas operacionais, uniforme para todos os Municípios e eu acho que isso é uma coisa que dificulta também e na minha opinião muitas prefeituras tem as empresas de sistemas únicas e exclusivamente para atender o tribunal de contas mas, que não servem de instrumento de gestão e aí o tribunal poderia ajudar na formatação de um sistema operacional que atendesse ao tribunal de contas mas, dessem também apoio aos gestores na gestão Município e isso na minha opinião não tem. O Ministério Público só é acionado quando é provocado e aí ele atua. (P2)

Sim, o Tribunal de Contas hoje, conta com desenvolver vários instrumentos legais de cobranças, de tomadas de contas. Essas tomadas de contas que eram antigamente anual, hoje elas estão se transformando em mensais, através de relatórios resumidos de execução orçamentária, relatório de gestão fiscal, o próprio SICOM, então tem vários meios, está sempre bem atuante. (SP2)

Sim, essa fiscalização é constante, atuante, principalmente no Ministério Público. Até poucos anos atrás a gente não via muito a participação do Ministério Público junto à Prefeitura, mas ultimamente está sendo bastante presente, até incomoda um pouco porque sempre está pedindo um documento, sempre está procurando saber algo relacionado às ações da prefeitura. O Tribunal de contas nem tanto, eu acho porque em Minas Gerais, existe apenas um tribunal, então o corpo técnico lá, o quadro de pessoal passa a ser deficiente para atender todos os jurisdicionados né. Então existe essa deficiência ainda de fiscalização por parte do Tribunal. Mas a parceria com as prefeituras é justamente nesse sentido, o controle interno atuante vai fazer parte do trabalho do controle externo, por isso a necessidade de autonomia para trabalhar, justamente para filtrar esses vícios, esses erros e coibir que eles sejam recorrentes. (C1)

Olha, eu entendo que muito pouco também, não é 100% (cem por cento) eficaz não. **Por quê?** As informações que são enviadas por não ter o físico aqui, por não estar presente, por não fazer parte do cotidiano, primeiramente são coisas de formalidades que até então são atendidas (C2)

Os relatos dos entrevistados apontam a atuação do Tribunal de Contas voltada para os procedimentos, formalidades e não para os resultados de gestão, aproximando-se mais de um controle sobre gestão burocrática do que gerencial (PEREIRA, 1996; ABRÚCIO, 2001), o que para Slomski e Peres (2011) é consequência da má qualidade dos planejamentos realizados, pois, se estes não são reais às necessidades sociais e por isso são alterados durante sua execução, o Tribunal de Contas continuará a exercer suas atividades apenas sob o aspecto formal.

A gestão precisa ser controlada em seus resultados, não apenas no que tange aos seus procedimentos, tendo C1 apresentado posicionamento interessante quando questionada sobre como se caracterizaria a função controle. Assim respondeu:

Necessária, justamente para avaliar, orientar todas as ações envolvidas, não só após a realização, mas uma ação preventiva também, justamente para coibir os erros e corrigi-los antes mesmo de chegar no tribunal de contas.

A resposta de C1 é indicativo do grau de importância que ocupa o controle sobre os procedimentos na Prefeitura Municipal de Janaúba.

Quanto ao Ministério Público, a percepção é distinta para cada gestão. Os entrevistados da gestão 2013/2016 possuem percepção de efetiva atuação do órgão, ao passo que, os entrevistados da gestão 2017/2020 não apresentaram a mesma

percepção, com exceção de P2 que disse que “O Ministério Público só é acionado quando é provocado e aí ele atua”. A fala de P2 demonstra percepção pela atuação do órgão, o que é corroborado em questionamento posterior sobre a existência ou não de canal de denúncias na Prefeitura, quando então respondeu que “[...] mais utilizado é o Ministério Público, as pessoas vão muito ao Ministério Público e não tem um dia que a gente não recebe solicitação do Ministério Público”.

Ainda sobre a estrutura, indagados sobre a suficiência do órgão de controle interno, com exceção de SP1 que relata que este órgão é bem estruturado e com equipe técnica de qualidade, todos os demais entrevistados apresentaram carência de pessoal capacitado para desenvolver as atribuições do setor. Para os entrevistados, as carências são naturais, tendo em vista que o órgão é de estruturação recente, ou seja, ainda está no seu processo de plena implementação.

Ao serem questionados, na quarta subcategoria, se a atividade de controle da gestão evoluiu nos últimos anos, bem como quais os motivos para tal, os entrevistados apresentaram interessantes percepções que podem ser sintetizadas no Quadro 10:

Quadro 10: Evolução atividade de controle

Evolução atividade de controle		
Entrevistados	Evolução?	Motivos
P1	Não soube responder	Não soube responder
P2	Sim	Percepção formal de evolução. Compreende que evoluiu porque o Tribunal de Contas não mais cobrou nesse sentido.
SP1	Sim	Equipe de controle interno composta por servidores efetivos.
SP2	Sim	Autonomia do controle interno. Exigência Legal.
C1	Sim	Autonomia do Controle interno.
C2	Sim	Equipe de controle interno composta por servidores efetivos.

Fonte: elaboração do autor

O Quadro 10 apresenta duas percepções interessantes: 1 - A percepção de P2 é de que houve evolução da atividade de controle, nos últimos anos, por não terem ocorrido mais cobranças do Tribunal de Contas nesse sentido. 2 - A percepção de que a composição do órgão de controle interno, por servidores efetivos de carreira, garantiu maior autonomia de atuação.

P2 manifesta-se puramente formalista, pois mede a evolução a partir da atuação do Tribunal de Contas que, segundo sua percepção também é formalista e procedimental, conforme constatado no Quadro 9. Porém, a sua percepção é melhor do que a de P1 que não apresentou qualquer uma sobre a questão.

Quanto aos demais entrevistados, ainda que alguns tenham afirmado que a causa da evolução é a composição do órgão de controle interno por servidores efetivos (SP1 e C2) e outros (SP2 e C1) atribuindo à autonomia do próprio o órgão, o que se nota é que as percepções se complementam. A autonomia, percebida pelos entrevistados, é decorrente da composição não política do órgão de controle. As percepções em questão indicam que a profissionalização de gestores públicos, mediante cargos de carreira efetiva, é importante para alcançar o modelo gerencial de administração (PEREIRA, 2001; ABRÚCIO, 1997; GOMES, 2009; PAES DE PAULA, 2005).

Porém, ao mesmo tempo em que apontam como causa da evolução a autonomia do controle interno, tal percepção também indica que, segundo os entrevistados, a atividade de controle é de exclusividade do órgão em questão, demonstrando, assim, elevado nível de hierarquização na Prefeitura de Janaúba, o que não é coerente com modelo gerência de administração (PEREIRA, 2001; ABRÚCIO, 1997; GOMES, 2009; PAES DE PAULA, 2005). Referida conclusão se confirma quando se avaliam as respostas dos entrevistados, na terceira subcategoria, sobre quem seria o responsável pelo controle, e assim responderam:

Não, um pouco a gente fica sabendo, que está evoluindo ou não essas coisas assim. O senhor acha que evoluiu o controle? Eu acho que fiz o máximo que pude, na verdade, não dá para falar que cumpri 100% (cem por cento). (P1)

Eu não conheci, mas eu sei como vereador lá traz que parecia que já existia o controle e o tribunal de contas questionou, pelo menos eu imagino que venha atendendo a quão tempo o Tribunal de contas que eu já aprecie várias contas daí pra frente à inexistência ou a deficiência do controle interno eu não me lembro que o Tribunal manifestou sobre isso. (P2)

Equipe nomeada do controle, os secretários municipais e o próprio prefeito, que deve ser o maior responsável, porque tudo cai no prefeito. (SP1)

Hoje no caso do controle interno existem três pessoas: um coordenador de controle interno e dois técnicos de controle interno, todos servidores efetivos. Além disso, na Contabilidade, que também é um órgão de controle, tem servidores efetivos contadores e gestor. (SP2)

Apesar de que todas as secretarias vão exercer um tipo de controle né, mas esse controle voltado para corrigir erros, aí vai ser por atribuição do controle interno. (C1)

Sim, como eu te falei, só pelo fato dos servidores efetivos estarem à frente dela, já mudou bastante em vista dos demais anos que eram cargos em comissão, que poderiam ser de fácil manipulação pelo gestor. (C2)

Com exceção de P1 que não respondeu de forma direta à indagação e de SP1 que atribuiu a responsabilidade aos secretários e prefeito, além do órgão de controle interno, os demais entrevistados foram diretos na percepção de que a responsabilidade é exclusiva do controle interno. Ainda que SP1 tenha acrescentado secretário e prefeito, a sua relação também é hierarquizada e burocrática.

Em gestão pública, é essencial a flexibilidade em relação a hierarquias a fim de permitir que mais sujeitos envolvidos na atividade administrativa possam planejar e controlar; assim como é fundamental garantir ampla participação social como consequência da democracia (ROCHA, 2009). Todavia, quando perguntados, na quinta subcategoria, se a população participa do controle da gestão pública, todos responderam de forma negativa, conforme mostra o Quadro 11:

Quadro 11 - Participação social no controle

Participação social no controle					
P1	P2	SP1	SP2	C1	C2
Não	Não	Não	Não	Não	Não

Fonte: elaboração do autor

A ausência de participação social enfraquece a democracia e, conseqüentemente, a o exercício da *accountability* vertical (ROCHA, 2011), de modo que o único controle exercido pela população sobre a administração pública restringe-se ao processo eleitoral a cada quatro anos (O'DONNELL, 1998).

SP1 afirma, inclusive, que “a população atrapalha porque querem benefícios não factíveis de atendimento pela administração municipal”. Não obstante à observação do entrevistado, a administração pública deve ser ambiente de exercício direto da democracia, seja na atividade de planejamento, controle ou avaliação, devendo haver espaços para que o diálogo democrático possa se desenvolver (DENHARDT; DENHARDT, 2007).

Para proporcionar à população espaço de participação, é importante que a gestão pública crie mecanismos e instrumentos para provocar o interesse social sobre o controle da gestão. Porém, questionados sobre a existência de instrumento para tal, apenas P2 disse exigir o que denomina de “observatório social”, mas ainda pouco atuante, segundo sua percepção, o que evidencia a ausência de instrumento.

Grande ferramenta para provocar o interesse social é a transparência pública, pois, à medida que a atividades de planejamento, controle e avaliação se mostram transparentes, a população terá maior interesse e conhecimento de causa para participar (DENHARDT; DENHARDT, 2007; CRUZ; SILVA; SANTOS, 2009). Dessa forma, foi questionado aos entrevistados, na sétima subcategoria, sobre qual o nível percebido de transparência na gestão, quando então, foi respondido por todos que a transparência é apenas interna, conforme se pode perceber dos relatos a seguir:

Nós tivemos que fazer a transparência né. Então a gente não acompanhava 100% (cem por cento), mas teve esse controle, o próprio promotor pediu né.
O portal transparência né? Isso. (P1)

A transparência é interna, que eu saiba não tem mecanismo para dar essa transparência externa. (P2)

No momento não dá para observar que o processo está sendo em nível interno, não tem externamente, realmente, não está sendo realizado não.
(SP1)

A transparência no controle é que ela demonstra, o controle verifica claro o que vai ser executado, que é o instrumento de planejamento: PPA, LOA e LDO. A partir da sua execução, ela é demonstrada através dos relatórios de gestão fiscal, do relatório da execução orçamentária e, se tiver alguma irregularidade é colocado para que o gestor possa corrigir. (SP2)

Basicamente site. Dentro da Prefeitura são as comunicações internas né, bem fechada, mas para o público exterior é site. (C1)

Pouco também, não tem tanta transparência em vista que é um setor fechado que não transparece o que é realizado no setor. (C2)

As respostas demonstram ineficiência quanto à transparência da atividade de controle para a população. Ainda que P1 acredite que houve transparência pela implementação do portal da transparência, o que foi apontado por todos como sendo a única ferramenta para tal, quando, nesse sentido, foram questionados, percebe-se que a transparência externa é proporcionada apenas nos limites estabelecidos por Lei, não havendo, de acordo com a percepção dos entrevistados, outro instrumento apto para a população acompanhar a gestão pública.

A não transparência para a sociedade também é corroborada quando os entrevistados, ao serem questionados sobre a quem a gestão presta contas de suas atividades, responderam que é ao Tribunal de Contas e, eventualmente, ao Ministério Público. SP2 chegou a afirmar que se prestam contas também à população, mas, por intermédio da Câmara de Vereadores, por ser obrigação legal.

Desse modo, diante da ausência de participação social no controle e de mecanismos a proporcioná-la, bem como a deficiência da transparência pública, as respostas dos entrevistados sobre o interesse social na prestação de contas do Município ficam parcialmente prejudicadas. Todos responderam pela total ausência de interesse social, mas, em contrapartida, o ente público não adotou nenhum procedimento eficiente a despertar a importância do acompanhamento da gestão pública na população. Além disso, segundo Rocha, Marcelino e Santana (2013), a população tem sido desmotivada a acompanhar a execução do planejamento administrativo devido às constantes modificações do planejamento durante a execução.

Assim, a ausência de participação popular e a transparência limitada das ações da organização indicam a inexistência da *accountability* vertical durante as gestões (ROCHA, 2009), de modo que o único meio de controle à disposição da população sobre a administração pública é processo eleitoral a cada quatro anos (O'DONNELL, 1998).

Ainda que os entrevistados tivessem percebido a participação popular e a transparência no processo de planejamento e controle, seria necessário, também, avaliar a percepção sobre o grau de interferência política sobre essas atividades. Mesmo que, em ambiente de gestão pública, ingerências políticas aconteçam, a sua intensidade deve ser constantemente controlada e minimizada, pois o desrespeito ao planejamento, durante a execução, por fatores políticos representa desprestígio à democracia e ao próprio processo de planejamento, além de provocar o descrédito social sobre a administração pública a ponto de afastar o interesse social sobre o seu acompanhamento (ROCHA; MARCELINO; SANTANA, 2013).

Nesse contexto, foi questionado aos entrevistados, na sexta subcategoria, se a atividade de controle estaria sujeita à ingerência política decorrente de conflitos de interesses. Nesse ponto, houve 2 tipos de respostas: os que acreditam que o controle

está sujeito à ingerência política (P1, P2, SP1 e C1); e os que têm a percepção de ausência de conflitos de interesses decorrentes de agentes políticos (SP2 e C2).

No primeiro grupo, P1 e SP1 manifestaram perceber a ingerência política realizada especialmente por parte do Poder Legislativo, mas que, para P1, é processo natural de ambiente público e que isso não prejudicou a gestão; ao passo que SP1 entende que esse processo deve ser minimizado mediante conscientização de todos os envolvidos com a administração pública, inclusive a sociedade. Para P2 e C1, os conflitos de interesse de natureza política, na atividade de controle, são mais perceptíveis internamente à própria Prefeitura, ou seja, por agentes políticos pertencentes ao próprio quadro de servidores da Prefeitura que, de algum modo, são prejudicados pelo controle da gestão.

Para P2, assim como para P1, talvez pelo cargo de chefe do Poder Executivo, o conflito de interesse político é natural em administração pública, entendendo que a única forma de minimizar os efeitos negativos é permanecer com a ideia de que o controle deve continuar a existir mesmo ante todos os conflitos.

No entanto, mesmo que debates políticos sejam da essência da administração pública, ingerências dessa natureza têm espaços próprios para acontecer, como, por exemplo, na realização do planejamento. Em fase de execução de planejamento ou de seu respectivo controle, a interferência de agentes políticos deve ser anulada, seja para garantir que o planejamento seja fielmente cumprido, atendendo às expectativas sociais, seja para garantir que a *accountability* no viés responsabilização ocorra (PEREIRA, 2001; ROCHA, 2011; ROCHA, 2009; O'DONNELL, 1998; ROCHA, 2013; DENHARDT; DENHARDT, 2007; KOPPELL, 2005; SLAM; MENEGASSO, 2009; ABRÚCIO, 2011; ROCHA; MARCELINO; SANTANA 2013).

O segundo grupo SP2 e C2 apresentam visão puramente técnica, pois afirmam que a atividade de controle que, para eles, é exercida pelo controle interno, está imune a conflitos de interesses políticos, uma vez que o órgão é de natureza técnica composta por servidores efetivos e, por isso, possui autonomia necessária para o desenvolvimento de suas atividades.

Ao serem questionados sobre o controle do orçamento público, na oitava subcategoria, os entrevistados responderam que este é exercido por meio dos

instrumentos legais de planejamento - PPA, LDO e LOA -, mas que a população não participa desse controle. Assim manifestaram os entrevistados:

Isso ai é a Secretária de Administração que fazia né. (P1)

Cada secretário é chamado, pois qualquer despesa que tem que ser feita o secretário tem a primeira coisa que ele tem que entender tem dotação orçamentária é na pessoa ou no secretário, tem financeiro pra fazer? Tem, então empenha. (P2)

A LOA e o LDO. (SP1)

Os principais instrumentos são: o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, O Relatório de Gestão Fiscal, os Balanços mensais que são os principais instrumentos para esse controle. (SP2)

A gente utiliza a LDO, a LOA. Toda execução é feita através desses instrumentos, existe um software que a gente trabalha e as pessoas responsáveis pela operacionalização desses instrumentos. (C1)

Seria o controle através do que estaria previsto no próprio PPA, LDO e na LOA. Seria esse o controle que poderia ser executado, não vejo que tem outro controle não. (C2)

Segundo os depoimentos transcritos, nota-se que a percepção dos entrevistados, com exceção de P1, que não soube manifestar sobre o assunto, é a de que o controle orçamentário acontece através de procedimento formal técnico-contábil e não sob as metas planejadas e materializadas no orçamento público, de modo que a atividade é exercida sobre o viés burocrático de administração (COUTO, 2015).

Após todos os questionamentos sobre os pontos essenciais para realizar o controle administrativo, os entrevistados foram perguntados a respeito das dificuldades em executar a atividade de controle, bem como qual é a percepção sobre sua qualidade, na nona e décima subcategoria respectivamente. Em análise comparativa entre P1 e P2, nota-se P2 mais atento para as questões do controle, uma vez que P1 não soube responder a nenhum dos dois pontos.

Para P2, contudo, a maior dificuldade tem sido executar controle sobre instrumentos de planejamento por ele não realizado, apresentando assim dificuldades de ordem procedimental, por exemplo, a não previsão no orçamento de autorização para efetivar despesas que consideram importantes. Assim foi a resposta de P2:

Primeiro é que não foi feito por nós, então eu vou dar um exemplo, a secretaria do Agronegócio cuida do aterro sanitário foi mal dimensionada as despesas no aterro sanitário lá é um caso específico que a gente está tendo

dificuldades e que são despesas absolutamente necessárias estão sendo feitas e foram mas, que não tinha dotação orçamentárias.

O aspecto formalista da avaliação de P2 sobre as dificuldades é presente também quando este apresenta sua percepção sobre as qualidades do controle na Prefeitura. Para o entrevistado, a atividade de controle tem sido bem executada pelo controle interno, principalmente em garantir maior segurança ao prefeito quanto aos procedimentos administrativos. Tal conclusão foi possível de se extrair quando P2 foi indagado sobre como avalia a qualidade do controle da gestão, tendo respondido do seguinte modo:

Eu acho que eles tem desenvolvido muito bem o seu papel de não deixar que aconteça fatos que comprometam o prefeito, fatos por desconhecimento por exemplo, um empenho que está inadequado, rubrica errada, ação errada e tudo e isso é muito bom mas, eu avalio que aqui está faltando um trabalho mais presente no controle no acompanhamento pro ativo do planejamento orçamentário que é muito bem observado pelo tribunal de contas do estado.

Para P2, a atividade de controle é essencialmente preventiva, anterior à execução das atividades administrativas, não tendo apresentado a percepção de que a atividade, em questão, é importante no controle dos resultados administrativos a partir das metas planejadas, o que é mais coerente com os princípios da administração burocrática (PEREIRA 2001). De acordo com o entrevistado, ainda que tenha considerado o controle de boa qualidade, a atividade não apura as distorções entre planejado e executado, acreditando ser isso decorrência de deficiência do próprio órgão de controle interno que, segundo ele, precisa ser mais proativo.

Quanto às dificuldades, também em análise comparativa, SP1 e SP2 possuem a mesma percepção, pois ambos atribuem à desarmonia da equipe de governo e aos servidores que não estão voltados para o mesmo objetivo de alcançar resultados eficientes na administração; o que acaba, pois, por prejudicar o controle administrativo. Assim foram os posicionamentos:

As secretarias ainda não chegaram a um consenso, que nós temos que trabalhar em equipe. Cada secretaria faz da sua forma, não havendo uniformização de procedimentos. (SP1)

A principal dificuldade hoje na gestão municipal é que os servidores não estão engajados para trabalhar voltados para uma gestão eficiente. Então, a grande dificuldade é justamente esse engajamento, fazer com o que o servidor cumpra com a sua função. (SP2)

A única divergência entre os dois entrevistados é em relação às ferramentas que devem ser utilizadas para superar as dificuldades. SP1 entende que é por meio de capacitação dos servidores, enquanto SP2 compreende que é através da normatização das funções e desempenhos dos servidores, o que permitirá ao gestor ter maior poder de cobrança sobre estes.

No que tange à qualidade, ao contrário de P2, SP1 e SP2 não acreditam que o controle é de boa qualidade, tendo o primeiro manifestado que ainda “há muito paternalismo na administração pública, onde muitas falhas não são apuradas ou até mesmo deixa a desejar”, o que evidencia deficiência da *accountability* na perspectiva responsabilização dos agentes (KOPPELL, 2005). Porém, SP2 relata que o controle ainda não é de boa qualidade por estar em fase de implementação com treinamento de servidores.

As percepções sobre dificuldades e qualidade apresentadas por SP1 e SP2 representam também as percepções de C1 e C2 que se manifestaram do seguinte modo:

As divergências que ocorrem. Muitas vezes querem executar algo que não está previsto, então isso é um empecilho muito grande, é um desafio né, é uma mudança de planejamento em cima da hora, então isso dificulta mais ainda a execução. E os interesse né, existem muitos interesses, tem pessoas que não entendem a legislação, acham que as coisa tem que acontecer no momento que elas querem, só que a legislação estabelece um procedimento, e esse procedimento que é a burocracia da administração pública, ela tem que ser cumprida, então muitas vezes as pessoas querem atropelar esse procedimento e isso causa um transtorno muito grande na execução dessas tarefas. (C1)

Justamente o interesse político em vista ao planejado, da execução, o cotidiano mesmo de execução, eu encontro essa dificuldade. **E como resolver isso?** Trabalhar de acordo com o planejado, com a pessoas capacitadas para fazer um bom planejamento e executar através deste planejamento. (C2)

Do controle da gestão como um todo ou da equipe? **Da gestão.** Da gestão anterior né? **Isso.** O controle nunca foi eficiente, eu nunca vi. Eu já trabalho no Município há 22 anos e nunca vi um controle eficiente, justamente porque envolve um equipe muito grande de pessoas. Vai envolver pessoas que tem uma capacidade técnica adequada para o cargo, mas envolve pessoas também sem a capacidade necessária. Então, o controle peca nesse sentido porque em algumas áreas o controle vai estar caminhando para a eficiência, mas as outras áreas vão pecar. Então, se existe uma pessoa que não se encaixa perfeitamente, que o perfil não se adéqua naquelas necessidades, ai o controle vai pecar, ai vão existir alguns erros e esses erros vão ter que serem corrigidos e sanados. Mas o controle ainda não é eficiente. (C1)

Não sei te falar. **Mas como que você avalia a qualidade do controle hoje, controle de modo geral?** Como eu já falei, melhorou bastante, vejo que tem algumas falhas, mas tem uma grande melhoria já, com grandes evoluções.
(C2)

Provavelmente, devido ao cargo exercido por C1 e C2, as dificuldades do controle foram apresentadas do contexto técnico para o gerencial. Os entrevistados demonstram que a desarmonia na equipe de gestão provoca entraves de ordem técnica para execução de despesas, pois a equipe que já é de baixa qualidade técnica, como relatado por todos, quando questionados sobre estrutura, tendem a não seguir as metas previstas no orçamento público, acarretando dificuldade para a execução de atividades inicialmente não planejadas.

É nesse contexto apresentado por C1 e C2 que surgem as distorções corrigidas por meio dos denominados créditos suplementares, que, segundo Rocha, Marcelino e Santana (2013), quando utilizados em situações não excepcionais, são indicativos de falhas no planejamento, execução e controle, além de ferir a democracia e causar a desconfiança social sobre o orçamento público.

Assim, de acordo com os depoimentos dos entrevistados, o exercício do controle da gestão 2013/2016, bem como da gestão 2017/2020, mais se aproxima de um modelo burocrático do que gerencial de gestão, pois apenas cumpria o que determinava a legislação, sem criar qualquer mecanismo de participação social e transparência para *accountability* vertical, assim como se prestam contas apenas aos órgãos de controle externos legalmente constituídos para tal. Além disso, a sujeição e responsabilidade dos gestores inerentes ao processo de controle não podem ser detectadas dos depoimentos dos entrevistados, mas, pelo contrário, davam indicativos de ausência, pois o Tribunal de Contas se mostrou aos entrevistados pouco eficiente para isso, assim como os mecanismos de controle interno (PEREIRA, 2001; ROCHA, 2011; ROCHA, 2009; O'DONNELL, 1998; ROCHA, 2013; DENHARDT; DENHARDT, 2007; KOPPELL, 2005; SLAM; MENEGASSO, 2009; ABRÚCIO, 2011).

5.3 A percepção sobre a avaliação

Quanto à terceira e última categoria, investigou-se qual o nível percebido pelos gestores a respeito da atividade de avaliação exercida na gestão, tendo em vista que, em administração voltada para resultados eficientes, é imprescindível que o ente seja capaz de avaliar suas atividades por meio de indicadores desenvolvidos para essa

finalidade (ABRÚCIO, 2011), o que também contribui para o exercício mais eficaz do controle administrativo.

Assim, como ocorreu na categoria planejamento e controle, para a categoria “avaliação” foram desenvolvidas as seguintes subcategorias: legislação; estrutura; responsabilidade; evolução; participação da população na avaliação; influência política; transparência; qualidade da avaliação; e dificuldades.

As subcategorias mencionadas foram desenvolvidas com o propósito de, através de sua análise conjunta, a partir das percepções dos entrevistados, poderem contribuir com as outras categorias para atingirem todos os objetivos específicos da dissertação, uma vez que a avaliação da gestão é importante para avaliar as práticas gerencialistas do Município de Janaúba, a qualidade do planejamento, a existência de mecanismos de controle, bem como o nível de *accountability* sob a perspectiva dos resultados avaliados.

Porém, segundo os entrevistados, não foi percebido nenhum nível de avaliação desenvolvida na gestão 2013/2016 e na gestão que se iniciou em 2017, o que comprometeu, inclusive, a realização da entrevista sobre a categoria. Os entrevistados não souberam responder sobre a existência de legislação e manifestaram de forma negativa quanto à estrutura, corpo técnico e a qualidade da avaliação por acreditarem não existir, o que, por consequência, impedia de analisar a participação social e a transparência sobre a função.

Quando questionados sobre a existência de Lei e corpo técnico para o desenvolvimento da avaliação da gestão, na primeira e segunda subcategoria respectivamente, assim responderam:

Quadro 12 - Avaliação

Avaliação		
Entrevistados	Existência de Lei	Existência de corpo técnico
P1	Não sabe dizer	Não sabe dizer
P2	Não tem	Não possui
SP1	Não sabe dizer	Não possui
SP2	Não sabe dizer	Não possui
C1	Não sabe dizer	Não sabe dizer
C2	Não sabe dizer	Não sabe dizer

Fonte: Elaborado pelo autor.

O Quadro 12 demonstra que os entrevistados, com exceção de P2 que afirmou não existir legislação que regulamenta a função avaliação na Prefeitura de Janaúba, todos os demais não souberam responder, o que é indicativo de sua inexistência. De igual modo, em relação ao corpo técnico voltado para a atividade, pois, ainda que P1, C1 e C2 afirmassem não saberem responder, o indicativo também é pela sua inexistência.

Tais conclusões podem ser extraídas quando os entrevistados foram questionados, na segunda subcategoria, sobre como caracterizariam a função avaliação na Prefeitura de Janaúba, quando então todos demonstraram não existir tal função na Prefeitura, conforme se pode observar dos depoimentos:

É, cada secretaria que tinha um responsável né. **Pra você cada secretário tem responsabilidade de avaliar a sua secretaria né?** Isso mesmo. (P1)

Veja bem, o que está acontecendo no caso específico da gestão a qual eu estou à frente nós estamos sofrendo com dificuldades anteriores, você participou da administração anterior e eu tenho dito as pessoas, nós recebemos 27 convênios irregulares quer dizer. Então quando você tem uma distorção muito grande fica difícil até agora no momento nós estamos trabalhando como bombeiros é apagando incêndios aqui e apagando incêndios ali e a gente não entrou dando seqüência vou dar um exemplo, ate agora nós não conseguimos ainda se quer fazer a solicitação para licitar essa quantidade enorme quantidade de convênios que ficaram aí, todos paralisados, convênios de 2009, 2010, 2011 e muitos 2012 e isso tem levado uma dificuldade imensa em todas as áreas, a área da saúde não é segredo em Janaúba o tamanho da crise que os hospitais vem passando. Então, em vez de você trabalhar num planejamento e executando aquilo ali você tem que ficar apagando incêndio. (P2)

Eu acho que é de grande importância, teria que ter, mas eu não tenho conhecimento se existe. (SP1)

É um trabalho de construção. Hoje nós estamos caminhando para que, primeiro, consolidar a parte administrativa, que é carente de eficiência. O primeiro passo é organizar administrativamente que está carente e logo no segundo passo, que é o instrumento de avaliação. Mas, a forma de fazer a avaliação é questionar a população periodicamente, se o que eles sugeriram através da sua colaboração no planejamento e se eles estão sentindo que as políticas públicas estão realmente sendo exercidas. (SP2)

Tem que existir, é fundamental porque o planejamento quando é estabelecido, ele é elaborado por algum tempo. Então, se ele é elaborado hoje, vai ser com a realidade de hoje, mas é alguma coisa estimada, é uma expectativa de que aquilo irá ocorrer. Mas é lógico que pode ser que ocorra diferente e, essas distorções têm que ser avaliadas, justamente para definir se aquele planejamento foi feito adequadamente ou não. Então, todo instrumento de planejamento tem que ser analisado, planejado com o executado, justamente para resolver e corrigir estas distorções que poderão ocorrer, e ocorre sim, justamente porque que a economia muda, os interesses mudam, a realidade sempre é diferente do que foi planejado. (C1)

Como eu falei, eu desconheço, não tenho essa informação não. (C2)

Para P1, a função deveria ser de responsabilidade dos secretários, sem, contudo, afirmar a sua existência. De outro lado, P2 afirma que assumiu a gestão com inúmeros problemas, o que o impediu de iniciar a função avaliação da administração, posicionamento este reforçado na última subcategoria “dificuldades”, o que também aponta para a sua inexistência.

A percepção de SP1 é de que a avaliação é importante para a administração, mas foi claro em dizer que desconhece a sua existência. Tal afirmação também é manifestada por C2. No entanto, SP2 acredita que é um trabalho de construção e que ainda se encontra em sua primeira fase, a de organização administrativa, apontando, pois, para a inexistência da função que foi diretamente relatada pelo entrevistado na quarta subcategoria “evolução” quando disse que “está caminhando para começar, está no começo. Eu acredito que não iniciou ainda, nós começamos agora o trabalho”.

Quanto a C2, este se manifestou sobre a necessidade de haver a função avaliação na Prefeitura, mas a sua percepção também é pela inexistência, o que ficou claro na sétima subcategoria “transparência” quando foi questionada sobre a publicidade dos resultados da avaliação, quando então respondeu “não, não existe avaliação”.

Conforme relatado, a percepção dos entrevistados quanto à inexistência de avaliação na Prefeitura de Janaúba compromete a análise pormenorizada a respeito das subcategorias. Todavia, a categoria “avaliação” não fica prejudicada, pois a percepção pela inexistência demonstra que, na Prefeitura de Janaúba, seja na administração

2013/2016 ou na administração 2017/2020, a avaliação não tem sido utilizada como ferramenta de gestão, o que compromete, também, o controle sobre os resultados.

Ponto interessante a se destacar é que os entrevistados manifestaram, na categoria planejamento, que o PPA, LDO e LOA são os grandes instrumentos de planejamento administrativo, tendo percebido, inclusive, sua importância. Todavia, na categoria avaliação, apenas SP2 e C2 mostraram sua percepção, quando questionados, na subcategoria “qualidade”, sobre a existência de indicadores de resultados na Prefeitura de Janaúba, e que tais instrumentos de planejamentos estabelecem metas a serem atingidas e que elas devem ser entendidas como indicadores para avaliação. Sobre tal questionamento assim foram as respostas:

Olha, eu até pedi para fazer um levantamento de todos os postos de saúde, quantas pessoas que foram atendidas, cada tipo de doença, tudo né. Eu tinha um pouco porque eles não pararam de informar para mim. Mas tinha avaliação todo mês de cada posto de saúde. (P1)

Tem indicadores específicos que são saúde e educação. **Que são os criados pelos governos federais?** Governo, governos. Mas específicos do Município deixa a desejar. (P2)

Não tem como responder. (SP1)

O próprio PPA, quando trabalha com programas, ações e as metas, as próprias metas têm seus indicadores de desempenho. Então lá está bem claro os indicadores de desempenho, por exemplo, construção de uma estrada, a pavimentação de uma estrada. Então, tem lá para executar, em tal ano, tantos por centos, em tal ano, tantos por centos, então tem os indicadores. (SP2)

Não. (C1)

Não, que eu tenha conhecimento, não. Ele possui indicadores de avaliação? **É, indicadores seriam metas né, a serem atingidas.** A própria LDO prevê metas, agora se elas são avaliadas no decorrer, creio eu que não. (C2)

Em que pese a percepção de SP2 e C2, quanto à existência de indicadores no orçamento público, estes não têm sido utilizados como instrumentos para avaliação. Conclusão que se extrai da percepção de todos os entrevistados sobre a inexistência de avaliação, assim como através da percepção dos entrevistados na categoria planejamento de que as distorções entre planejado e executado não são apuradas, nem tratadas, nem analisadas pela administração.

Avaliação é o único meio de se averiguar a eficiência, eficácia e efetividade do serviço público. A ideia e obrigatoriedade em se realizar planejamento é alcançar resultados

satisfatórios na execução dos serviços públicos, pois, à medida que se planeja, sabe-se o fim pretendido (PEREIRA, 1996; ABRÚCIO, 2011). Todavia, é por meio da avaliação, através de indicadores confiáveis, que se consegue medir o quão eficiente/ineficiente foi a execução do serviço público (ROCHA, 2011).

Em suma, se a avaliação não é realizada, o propósito do planejamento se perde, e a busca por uma gestão voltada para resultados satisfatórios fica comprometida, uma vez que o ente e a população não terão certeza quanto ao alcance dos objetivos previamente definidos (ZUCATTO, 2009). De mesmo modo, fica comprometida a atividade de controle sobre os resultados, fazendo com que os órgãos continuem a exercê-lo sob o aspecto formal de uma gestão burocrática (ABRÚCIO, 2011).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral desta pesquisa consistiu em analisar a percepção de gestores públicos do Município de Janaúba sobre os desafios inerentes aos processos de planejamento, controle e avaliação das metas governamentais materializadas nos instrumentos de Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

Para isso, foram entrevistados 6 (seis) gestores, sendo 3 (três) da gestão 2013/2016, representados pelo Prefeito, Secretário de Planejamento e Contadora que também exerceu, nos últimos meses da gestão, o cargo de Secretária de Administração, Fazenda e Recursos Humanos. Além disso, foram entrevistados 3 (três) integrantes da gestão iniciada no exercício de 2017 e que se findará em 2020, sendo eles, o Prefeito, o Secretário de Planejamento e o contador efetivo. A ideia de entrevistar integrantes de duas gestões foi para comparar as percepções de quem passou por todo o processo de gestão e de quem está iniciando.

Desta forma, a fim de atingir o objetivo geral, foi possível aferir, por meio dos resultados condizentes com o primeiro objetivo específico – “Descrever e avaliar as práticas gerencialistas no Município de Janaúba/MG”; que a Prefeitura Municipal de Janaúba não tem utilizado de ferramentas voltadas para resultados, estando ainda em fase de cumprimento formal das obrigações legais de planejamento, controle e avaliação, sem estrutura adequada e corpo técnico capacitado, bem como sujeita a interferências políticas no decorrer da gestão.

A administração gerencial pressupõe mecanismos de garantir maior flexibilidade à gestão, equipe capacitada para desenvolver planejamento, controle e avaliação, bem como foco nos resultados planejados ao invés dos procedimentos formais. O modelo adotado pela prefeitura de Janaúba aproxima-se mais do viés burocrático do que gerencial de gestão, sujeitando o Poder Executivo local à maior probabilidade de ineficiência de suas ações, pois não são planejadas, controladas nem avaliadas.

Quanto ao segundo objetivo – “Analisar as percepções apresentadas pelos gestores sobre a fidelidade das metas planejadas e positivadas no orçamento público com as necessidades do Município”, foi possível constatar que a Prefeitura ainda não amadureceu o processo de planejamento e execução de suas atividades, pois, no

planejamento das metas, a sociedade não participa, nem há transparência adequada para acompanhamento, assim como ficou evidenciado, pelos depoimentos dos entrevistados, que o planejamento realizado deve-se mais à obrigatoriedade legal de realizá-lo.

A ausência de participação social e transparência no processo de planejamento, como ficou evidenciado das entrevistas, representa sério risco à democracia, pois a participação popular fica restrita à forma indireta de democracia. Tal situação, em que pese não se afirme aqui ter acontecido na prefeitura de Janaúba – MG, amplia as possibilidades de clientelismo e favorecimentos pessoais nas estratégias de gestão, uma vez que o gestor, unilateralmente, estabelece as prioridades sociais que, por sua vez, não são controladas nem avaliadas.

Além disso, devido à ingerência política de sujeitos externos e internos da instituição, no momento de execução das atividades estatais, foi diagnosticado, a partir da percepção dos entrevistados, que há constantes distorções entre as atividades planejadas e executadas, de modo que, na medida em que a gestão se desenvolve, unilateralmente se estabelece novas prioridades, também ausente de espaço democrático e efetivo controle.

As distorções constantes são indicativos de falha no processo de planejamento, demonstrando que o idealizado formalmente não condiz com a realidade e necessidade da organização em questão. Além disso, representa também enfraquecimento da democracia, uma vez que o planejamento inicial, que deveria ter sido construído em espaço democrático, é alterado de forma unilateral no momento de execução, provocando, assim, a desconfiança e o desinteresse social sobre o orçamento público.

A respeito do terceiro objetivo – “analisar a percepção dos gestores quanto à existência/inexistência e/ou eficiência ou ineficiência do controle das metas de gestão materializadas nos instrumentos legais de planejamento”, nota-se que o controle administrativo, existente, tem sido realizado no estrito limite da obrigatoriedade legal, estando aquém do necessário para uma gestão pública voltada para resultados.

O controle realizado pelo próprio Estado, por meio do Tribunal de Contas, segundo a percepção dos gestores, está mais próximo do modelo burocrático de administração,

uma vez que, realizado a distância, atua mais sobre as formas e procedimentos dos atos administrativos, não adentrando à análise de mérito dos resultados. Abrúcio (2011) afirma que a atuação mais formal e procedimental dos Tribunais de Contas está associada à deficiência de planejamento, pois, se este não for real às peculiaridades da organização, o órgão de controle em questão acaba por não conseguir ultrapassar a etapa da forma.

Além disso, internamente, na Prefeitura, o controle tem sido exclusividade do órgão de controle interno, que, todavia, instituído há pouco tempo e com equipe recém empossada nos cargos, ainda não possui a qualidade técnica necessária, estando ainda em processo de construção.

A população também não participa do controle, não havendo mecanismos para a sua participação, nem instrumentos a garantir transparência no processo de controle.

Não obstante, foi apontado, por todos os entrevistados, a ausência total de mecanismos de avaliação na Prefeitura, comprometendo, por via de consequência, o exercício do controle administrativo.

A percepção dos entrevistados sobre o controle é interessante, pois, segundo as entrevistas, os gestores não se sentem efetivamente controlados, principalmente quanto às ações planejadas. O baixo nível de controle deixa a Prefeitura de Janaúba em situação vulnerável quanto a corrupção, já que na medida em que os gestores não se sentem controlados o caminho se mostra aberto para eventuais práticas de clientelismo, patrimonialismo e favorecimentos pessoais.

No que tange ao quarto e último objetivo – “identificar a existência ou não de sistema de *accountability* no Município de Janaúba/MG”, pôde-se perceber que o sistema de *accountability* é de gestão burocrática. A gestão gerencial requer que a *accountability* seja vertical e horizontal, tenha ampla transparência e prestação de contas para os órgãos estatais de controle e para a sociedade, bem como a responsabilização do gestor por eventuais erros, tudo isso sob a lógica principal do resultado.

A prestação de contas, do ponto de vista dos resultados, pressupõe mecanismos de avaliação da gestão, pois, apenas assim, é possível apontar a eficiência/ineficiência da atividade estatal através da comparação entre o que foi realizado e o que se

pretendia realizar. Todavia, foi diagnosticada, por meio da percepção dos entrevistados, a total ausência de mecanismos de avaliação.

O que foi possível perceber das entrevistas realizadas foi a transparência e a prestação e contas no estrito cumprimento formal do que determina a legislação, ou seja, apenas sob o aspecto formal e por amostragem realizada pelo Tribunal de Contas, o que, conseqüentemente, provoca a não responsabilização dos gestores pelas distorções existentes entre planejado e executado. Assim, como relatado acima, embora não se afirme ter ocorrido na Prefeitura de Janaúba – MG, a *accountability* no formato identificado também facilita eventuais práticas de corrupção.

Quanto às limitações desta pesquisa, pode-se apontar a dificuldade de acesso aos dados, em especial quanto à clareza das informações prestadas pelos entrevistados, seja porque, a depender da subcategoria, os entrevistados se mostraram não confortáveis para expressar totalmente suas percepções, seja devido a própria limitação de capacidade técnica dos entrevistados sobre os assuntos tratados.

Para estudos futuros, recomenda-se o aprofundamento sobre a temática “controle” sob a perspectiva das metas planejadas, pois os entrevistados pouco desenvolveram nesse assunto, assim como recomenda-se maior atenção à temática avaliação, pois, em que pese a sua importância para mensurar eficiência ou ineficiência dos serviços públicos, a prefeitura de Janaúba não apresentou nenhum nível da avaliação e os entrevistados não souberam responder aos questionamentos com clareza.

REFERÊNCIAS

- ABREU, W. M; GOMES, R. C. **O orçamento público brasileiro e a perspectiva emancipatória: existem evidências empíricas que evidenciam esta aproximação?** Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 47(2):515-540, mar./abr. 2013.
- ABREU, W. M; GOMES, R. C. **Orçamento público: análise da formulação de estratégias sob a perspectiva do planejamento emancipatório e desenvolvimentista.** Revista do Serviço Público Brasília 61 (3): 269-286 Jul/Set 2010.
- ABRÚCIO, F. L.. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** Brasília, Cadernos ENAP, 1997.
- ABRÚCIO, F. L. **Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração.** Desigualdade & Diversidade – Dossiê Especial, segundo semestre de 2011, pp. 119-142.
- AGEU, J. D; TAVERES, M. C; AGEU, J. D. **A execução do controle social na gestão pública do município de Carrapateira – PB: na perspectiva dos próprios conselheiros.** Temas de Administração Pública, v. 9, n.1, 2014.
- AMARAL, P. F; MARINO, J. J; BONACIM, C. A. G. **Contabilidade governamental: uma análise da implementação da lei de responsabilidade fiscal em Municípios paulistas.** Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ, Rio de Janeiro, v.13, n.1, p.1, jan./abril, 2008.
- ANDRADE, C. R.; COSCARELLI, B. V.; PAULA, C. S.; CKAGNAZAROFF, I. B.. **Compatibilizando a responsabilidade fiscal com o social na gestão de pequenos Municípios: um estudo de caso em uma prefeitura do Rio de Janeiro.** REGE, São Paulo – SP, Brasil, v. 18, n. 2, p. 177-194, abr./jun. 2011.
- ÁVILA, H. B. **A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade.** Revista Diálogo Jurídico, Salvador, v. 1, n. 4, p. 1-36, jul. 2001.
- BARCELOS, C. L. K; CALMON, P. C. P. **A Reforma Gerencial do Orçamento: Em Busca de Múltiplos Significados.** XXXIII Encontro da ANPAD, EnaANPAD. Anais.... São Paulo 19 a 23 de setembro de 2009.
- BARCELOS, C. L. K.; SOBRAL, Y. D.; LUSTOSA, P. R. B. **Orçamento público gerencial e mensuração do valor agregado: uma abordagem da teoria da gestão econômica.** In: CONGRESSO USP DE CONTABILIDADE E CONTROLADORIA, 5., 2005, São Paulo. Anais... São Paulo: USP, 2005.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1977.
- BONAVIDES, P. **A Constituição Aberta: temas políticos e constitucionais da atualidade, com ênfase no Federalismo das Regiões.** São Paulo. Malheiros, 2004.

BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Presidência da República. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 5 maio 2000.

BRITTO, E. A. Governança e *Accountability* no Setor Público: Auditoria Operacional como Instrumento de Controle das Ações Públicas a cargo TCEMG. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 32, n. 1, p. 53-73, jan./mar. 2014.

CAIDEN, G. E; CAIDEN, N. J. **Enfoques y lineamientos para el seguimiento**, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 12 (Oct. 1998). Caracas.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

CAVALCANTE, S. E. F. **Federalismo**: Evolução Política e Necessidade de Reconstrução. Revista Fac. Direito UFMG, Belo Horizonte, 31, 81-120, 1987/1988.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. SILVA, R. da. **Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CHAVES, Débora Almeida. **Gerenciando o orçamento público na administração indireta** – caso de uma fundação estadual de saúde. VÉRTICES, Campos dos Goytacazes/ RJ, v.15, n. 2, p. 117-132, maio/ago. 2013.

CORE, F. G. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. Brasília: ENAP, 2001.

CORE, F. G. **Reformas orçamentárias no Brasil**: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação dos recursos públicos. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004.

COUTO, D. U. C. Tribunais de contas e *accountability* por resultados: um estudo de caso das auditorias operacionais realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 33, n. 2, p.66-93, abr./jun. 2015.

CRUZ, C. F; SILVA, L. M; SANTOS, R. **Transparência da gestão fiscal**: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. II Encontro de Administração da Informação, Recife/PE – 21 a 23 de junho de 2009.

DALLARI, D. A. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DENHARDT, Janet V. & DENHARDT, Robert B. **The New Public Servic: serving, not steering**. Expanded edition. Nova York: M. E. Sharp, Inc. 2007.

ERVILHA, G. T.; ALVES, F. F.; GOMES, A. P. Desenvolvimento municipal e eficiência dos gastos públicos na Bahia: uma análise do IFDM a partir da metodologia DEA. **Bahia Análise de Dados**, Salvador, v. 23, n. 3, p. 553-566, jul./set. 2013.

FABRIZ, D.C. Federalismo, municipalismo e direitos humanos. **Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 77, n. 4, p. 76-95, out/nov/dez. 2010.

FARIAS, João Batista de Sousa. **O gerencialismo no poder público municipal: o caso da reforma administrativa na empresa de urbanização do Recife**. 2010. 96 p. (Dissertação de Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010.

FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. S. Finanças públicas municipais: uma reflexão sobre os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: CARVALHO, Alexandre Xavier Ywata *et al.* (Orgs.). **Dinâmica dos Municípios**. Brasília: IPEA, 2008. Cap. 2, p. 53-112.

FURTADO, J.R. Caldas. **Direito Financeiro**. 3. ed. Belo Horizonte. Fórum, 2012.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.35, n.2, p. 57-63, mar./abr. 1995.

GOMES, E. G. M. **Gestão por resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais**. 2009. 187 p. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

GUIMARÃES, Silvio Campos. **Avaliação de Desempenho da Gestão Pública Municipal**. Faculdade Getúlio Vargas, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Pesquisa Nacional de Saúde – PNS**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/v3/cidades/municipio/3135100/2014/>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

KOPPELL, Jonathan G. S. Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”. **Public Administration Review**. Vol. 65, nº 1, p. 94-108, jan./fev. 2005.

LEITE FILHO, G. A.; FIALHO, T. M. M. **Associação entre Indicadores de Gestão Pública Municipal e Indicadores de Desenvolvimento dos Municípios Brasileiros**. XIV Congresso USP Controladoria e Contabilidade. São Paulo 21 a 23 de julho de 2014.

LUBAMBO, C. W. **Desempenho da gestão pública: que variáveis compõem a aprovação popular em pequenos Municípios**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 86-125.

MANUAL DE NORMALIZAÇÃO DO CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIHORIZONTES: orientações para apresentação de trabalhos científicos. 9. ed. rev. atualizado por Viviane Pereira dos Santos. Belo Horizonte, 2017.

MANZINI, E. J. Considerações sobre a elaboração de roteiro para entrevista semiestruturada. In: MARQUEZINE: M. C.; ALMEIDA, M. A.; OMOTE; S. (Orgs.). **Colóquios sobre pesquisa em Educação Especial**. Londrina: Eduel, 2003. p. 11-25.

MATIAS, A. B.; CAMPELLO, C. A. G. B. **Administração Financeira Municipal**. São Paulo: Atlas, 2000.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MORAES, A. de. **Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MOTTA, Paulo Roberto. **Avaliação da Administração Pública: Eficiência, Eficácia e Efetividade**. FUNDAP, 1990.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Revista Lua Nova. São Paulo: CEDEC, Nº 44, 1998.

OLIVEIRA, F. H.; PETER, M. da G. A; MENESES, A. F. de. Lei de responsabilidade fiscal: Implicações nos indicadores sociais municipais. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 10., 2010, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2010.

OLIVEIRA, M. F. de. **Metodologia científica: um manual para a realização de pesquisas em Administração**. Catalão: UFG, 2011. 72 p.: il.

OLIVEIRA, R. F. de. **Curso de Direito Financeiro**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

PAES DE PAULA, A. P. **RAE-DEBATE - ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA ENTRE O GERENCIALISMO E A GESTÃO SOCIAL**. Vol 45. N. 1. Pág. 36 a 51. Jan/mar 2005.

PAIVA, M. **Impactos da gestão estratégica no trabalho da Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados**. 2009. 60 f. Monografia (Especialização em auditoria interna e controle governamental) — Escola da Advocacia-Geral da União, Brasília, 2009.

PEREIRA, L. C. B. **Administração Pública Gerencial: estratégia e estrutura para um novo estado**. Brasília: MARE/ENAP, 2001.

PEREIRA, L. C. B. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 5-45, jan./abr. 1996.

PINTO, E. G. Controle das políticas governamentais e qualidade dos gastos públicos: a centralidade do ciclo orçamentário. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 33, n. 1, p. 8-12, jan./mar. 2015.

REZENDE, João Batista. **Administração pública em Municípios de pequeno porte do sul de Minas Gerais**: velhas questões, modernas leis e práticas patrimonialistas. Lavras: UFLA, 2011, 241 p.

ROCHA, A. C. **Realização do potencial de accountability dos pareceres prévios do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**. – 2011 / 336 f.

ROCHA, A. C. **Accountability na Administração Pública: a Atuação dos Tribunais de Contas**. XXXIII encontro ANPAD, São Paulo/SP 19 a 23 setembro 2009.

ROCHA, D. G; MARCELINO, G. F; SANTANA, C. M. **Orçamento Público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira**. R.Adm., São Paulo, v.48, n.4, p.813-827, out./nov./dez. 2013

RODRIGUES, R. R; MIRANDA, A. R. A. **Os Entraves ao Gerencialismo da Gestão Pública de um Município do Interior do Estado de São Paulo**. Caderno de Estudos Interdisciplinares – *Edição Especial* Gestão Pública e Sociedade (2015) 70-80

SANTIN, J. R.; FLORES, D. H. **A evolução histórica do Município no federalismo brasileiro, o poder local e o estatuto da cidade**. Revista Justiça e Direito, Passo Fundo, v. 20, n. 1, p. 58-61, 2006.

SANTOS, M. F. A.. Os tribunais e contas e a transparência como meios de combate à corrupção. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 32, n. 2, p. 30-45, abr./jun. 2014.

SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVEIRA, D. T.; CÓRDOVA, F. P. A pesquisa científica. In: GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. (Orgs.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: UFRGS, 2009. p. 31-42.

SIMONASSI, Andrei Gomes; CÂNDIDO JÚNIOR, José Oswaldo. Desempenho fiscal e os impactos sobre as responsabilidades fiscal e social nos estados e regiões brasileiras. **Texto para discussão**, Brasília, n. 1323, p. 1-25, jan. 2008.

SLAM, J. F; MENEGASSO, M. E. **Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público**. Revista de Ciências da Administração • v. 11, n. 25, p. 68-96, set/dez 2009.

SLOMSKI V. et al. **A demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento como instrumentos de evidenciação do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produção de governança e**

accountability no setor público: uma aplicação na Procuradoria Geral do Município de São Paulo. rap — Rio de Janeiro 44(4):933-57, Jul./ago. 2010

SLOMSKI, Valmor; PERES, Úrsula D. **As despesas públicas no orçamento: gasto público eficiente e a modernização da gestão pública.** In.: CONTI, J. Maurício; SCAFF, Fernando F. (coords.). Orçamentos públicos e direito financeiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 911-932.

SOUSA, M. S. **A Importância da Eficiência na Gestão Pública.** 2012. 42 p. Monografia (Especialista em Gestão Pública) – AVM, Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 2012.

SOUSA, P. F. B. de et al. Desenvolvimento municipal e cumprimento da lei de responsabilidade fiscal: uma análise dos Municípios brasileiros utilizando dados em painel. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, João Pessoa, v. 1, n. 1, p. 58-70, jan./jun. 2013.

SUZUKI, J. A. N; GABBI, L. V. B; **Desafios da avaliação de desempenho no setor público: o caso da prefeitura municipal de São Paulo.** II Congresso Consad de Gestão Pública – painel 13: enfrentando as dificuldades de mensuração de desempenho no setor público: experiências em curso no Brasil. 2013.

TOMIO, F. R. L. **A autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira.** Revista da Faculdade de Direito UFPR, V. 42, 2005.

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

ZUCATTO, L. C. et al. **Proposição de indicadores de desempenho na gestão pública.** ConTexto, Porto Alegre, v. 9, n. 16, p. 1-24, 2009.

APÊNDICE – QUESTÕES PARA ENTREVISTA

SUJEITO DE PESQUISA: PREFEITO, SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO E FAZENDA, SECRETÁRIO DE PLANEJAMENTO E CONTADOR.

1- Sobre o planejamento – caracterização, importância, procura e avaliação

1.1- Legislação

- a) O que você acha da legislação relativa ao planejamento municipal?
- b) A legislação sobre o planejamento municipal é muito vasta?
- c) Qual o grau de dificuldade para compreensão da legislação sobre planejamento? A mesma é bem definida e clara?
- d) Qual a legislação específica que dá suporte ao planejamento municipal?
- e) Quais são as leis básicas que regem o planejamento municipal?
- f) A Constituição estabelece aos Municípios a obrigação de gasto mínimo nas áreas da saúde e educação em 15% e 25%, respectivamente, da receita líquida corrente. O que o senhor acha destes percentuais?
- g) Qual a sua opinião quanto à obrigatoriedade de cumprimento do percentual estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal para as despesas com pessoal?
- h) Qual a importância do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) para o Município?
- i) Quais as principais dificuldades, entraves, ou problemas em relação à aplicação desses instrumentos (PPA, LDO e LOA)?
- j) O senhor utilizou esses instrumentos de gestão para execução das atividades de forma proveitosa, ou apenas cumpriu com a obrigação formal de utilizá-los?
- k) Em sua opinião, tais instrumentos dificultam e/ou facilitam a gestão municipal? Por que?

1.2- Estrutura (Corpo Técnico)

- a) O Município possui corpo técnico voltado exclusivamente para atividade de planejamento?
- b) Quais os órgãos da prefeitura estão voltados para o planejamento da gestão?

- c) Na sua opinião o Município possui servidores capacitados para desenvolver o planejamento Municipal?
- d) Quais os principais problemas ou entraves para a capacitação dos servidores públicos municipais? Por que?

1.3- Responsabilidade (Sujeitos)

- a) Quais são os principais responsáveis pela atividade de planejamento?

1.4- Evolução

- a) A função de planejamento do Município evoluiu nos últimos anos?
- b) Quais foram os fatores que responderam por essa evolução?

1.5- Participação da população no planejamento

- a) Como as necessidades da população são captadas para o desenvolvimento do planejamento?
- b) A população participa da elaboração do planejamento da gestão municipal?
- c) Quais são os instrumentos de participação popular nas atividades de planejamento?

1.6- Influência política (conflito de interesses)

- a) A atividade de planejamento municipal está sujeita a conflitos de interesses decorrentes de agentes políticos?
- b) Como essa influência ocorre, quais são os meios utilizados por esses agentes políticos para influenciar o processo de planejamento?
- c) Quais os mecanismos são utilizados para minimizar os impactos negativos do processo político no planejamento?

1.7- Transparência do processo de planejamento

- a) Qual o nível de transparência percebido no processo de planejamento?
- b) Quais são os meios utilizados para divulgação do planejamento?
- c) O nível de transparência melhorou ao longo dos anos?
- d) O que poderia ser feito para melhorá-lo?

1.8- Dificuldades do planejamento

- a) Quais são as principais dificuldades encontradas para desenvolver a atividade de planejamento no Município?
- b) Quais são as formas encontradas para resolvê-las?

1.9- Qualidade do planejamento (distorções)

- l) O instrumento de planejamento é um instrumento baseado na previsão de inúmeros fatores. O que poderia ser dito das diferenças entre planejado e realizado?
- m) Como estas diferenças são apuradas, analisadas e tratadas?
- n) Como o senhor avalia a qualidade do planejamento?
- o) Como o senhor avalia o nível de distorções entre o planejado e o realizado?

2- Sobre o Controle

2.1- Legislação

- a) A atividade de controle na gestão pública na prefeitura é regulamentada por Lei?
- b) A legislação sobre o controle da gestão municipal é muito vasta?
- c) Qual o grau de dificuldade para compreensão da legislação sobre controle? A mesma é bem definida e clara?
- d) Qual a legislação específica que dá suporte ao controle da gestão municipal?
- e) Quais são as leis básicas que regem o controle da gestão municipal?

2.2- Estrutura

- p) Como você caracterizaria a função “controle” exercida pela gestão pública na cidade?
- q) Quem são os responsáveis pelo controle na gestão pública? Quais são as instituições participantes? Quem são os principais cargos?
- r) Há periodicidade nas atividades de controle no Município?
- s) Na sua opinião o Tribunal de Contas e o Ministério Público estão desenvolvendo um papel efetivo no controle da gestão pública? E com relação as distorções identificadas?
- t) O “controle interno” é desenvolvido de forma suficiente? Você observa alguma carência?

2.3- Responsabilidade (Sujeitos)

- a) Quais são os principais responsáveis pela atividade de controle da gestão municipal?

2.4- Evolução

- a) A função de controle do Município evoluiu nos últimos anos?
- b) Quais foram os fatores que respondem por essa evolução?

2.5- Participação da população no controle

- a) A população participa da atividade de controle da gestão municipal?
- b) Quais são os instrumentos de participação popular nas atividades de controle?

2.6- Influência política (conflito de interesses)

- a) A atividade de controle da gestão municipal está sujeita a conflitos de interesses decorrentes de agentes políticos?
- b) Como essa influência ocorre, quais são os meios utilizados por esses agentes políticos para influenciar o processo de controle?
- c) Quais os mecanismos são utilizados para minimizar os impactos negativos do processo político no controle da gestão?

2.7- Transparência

- a) Qual o nível de transparência percebido no processo de controle?
- b) Quais são os meios utilizados para divulgação?
- c) O nível de transparência melhorou ao longo dos anos? Poderiam ser tomadas algumas medidas de forma a torna-la mais efetiva?
- d) A quem o Município presta contas de suas atividades?
- e) Como se desenvolve a atividade de prestação de contas municipal?
- f) Observa-se alguma falha na prestação de contas municipal?
- g) Como o senhor classificaria o interesse da sociedade na prestação de contas municipal?

2.8- Orçamento

- a) Quais são os instrumentos utilizados na execução do controle orçamentário do Município?
- b) A população participa do controle orçamentário? De que forma?
- c) Existe um canal de denúncias?

2.9- Dificuldades

- a) Quais são as principais dificuldades em realizar o controle da execução do planejamento administrativo?
- b) Quais são as formas encontradas para resolvê-las?

2.10- Qualidade do controle (distorções)

- a) O instrumento de controle é um instrumento baseado no planejamento administrativo realizado. Como que as diferenças entre planejado e realizado são percebidas pela atividade de controle?
- b) Como a atividade de controle apura, analisa e trata estas diferenças?
- c) Como o senhor avalia a qualidade do controle da gestão?

3- Sobre a avaliação

3.1- Legislação

- a) A atividade de avaliação da gestão pública na prefeitura é regulamentada por Lei?
- b) A legislação sobre a avaliação da gestão municipal é muito vasta?
- c) Qual o grau de dificuldade para compreensão da legislação sobre avaliação? A mesma é bem definida e clara?
- d) Qual a legislação específica que dá suporte à avaliação da gestão municipal?

3.2- Estrutura

- a) Como você caracterizaria a função “avaliação” exercida pela gestão pública na cidade?
- b) Quem são os responsáveis pela avaliação na gestão pública? Quais são as instituições participantes? Quais são os principais cargos?
- c) Há periodicidade nas atividades de avaliação no Município?

- d) O Município possui corpo técnico voltado exclusivamente para atividade de avaliação da gestão pública municipal?
- e) Na sua opinião o Município possui servidores capacitados para desenvolver a avaliação da gestão municipal?
- f) Quais os principais problemas ou entraves para a capacitação dos servidores públicos municipais? Por que?

3.3- Responsabilidades

- a) Quais são os responsáveis pela avaliação da execução do planejamento municipal?

3.4- Evolução

- a) A função de avaliação da gestão do Município evoluiu nos últimos anos?
- b) Quais foram os fatores que responderam por essa evolução?

3.5- Participação da população na avaliação

- a) A população participa da atividade de avaliação da gestão municipal?
- b) Quais são os instrumentos de participação popular nas atividades de avaliação?

3.6- Influência política (conflito de interesses)

- a) A atividade de avaliação da gestão municipal está sujeita a conflitos de interesses decorrentes de agentes políticos?
- b) Como essa influência ocorre, quais são os meios utilizados por esses agentes políticos para influenciar o processo de avaliação?
- c) Quais os mecanismos são utilizados para minimizar os impactos negativos do processo político na avaliação da gestão?

3.7- Transparência

- a) Qual o nível de transparência percebido no processo de avaliação da gestão municipal?
- b) Quais são os meios utilizados para divulgação?
- c) O nível de transparência melhorou ao longo dos anos? Poderiam ser tomadas algumas medidas de forma a torna-la mais efetiva?

- d) Como o senhor classificaria o interesse da sociedade na atividade de avaliação da gestão?
- e) Os resultados da avaliação são divulgados para a sociedade?
- f) Quais são os meios de divulgação dos resultados obtidos com a avaliação da gestão?

3.8- Qualidade da avaliação (distorções)

- a) O Município possui indicadores de avaliação dos resultados?
- b) Como o senhor avalia a qualidade da avaliação da gestão?
- c) O resultado da avaliação é utilizado como orientação da Administração para realização de planejamentos futuros?

3.9- Dificuldades

- a) Quais são as dificuldades para o desenvolvimento da avaliação?
- b) Quais são as formas encontradas para resolvê-las?