



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
CURSO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

MANUELA DE SOUZA SILVA

**FATORES DE INFLUÊNCIA PARA A INTEGRAÇÃO ENTRE OS INSTRUMENTOS
DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: Um estudo de caso no município de
Natal/RN**

NATAL/RN
2019

MANUELA DE SOUZA SILVA

**FATORES DE INFLUÊNCIA PARA A INTEGRAÇÃO ENTRE OS INSTRUMENTOS
DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: Um estudo de caso no município de
Natal/RN**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Universidade Federal do Rio Grande do Norte para
obtenção do grau bacharel em Gestão de Políticas
Públicas

Orientador: Profa. Dra. Raquel Maria da Costa Silveira

NATAL/RN
2019

MANUELA DE SOUZA SILVA

TERMO DE APROVAÇÃO

**FATORES DE INFLUÊNCIA PARA A INTEGRAÇÃO ENTRE OS INSTRUMENTOS
DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: Um estudo de caso no município de
Natal/RN**

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Raquel Maria da Costa Silveira
Orientadora

Profa. Dra. Lindijane de Souza Bento Almeida
Examinadora Interna

Profa. Msc. Thaysa Tairanne Belo Costa
Examinadora Externa

NATAL/RN
2019

Dedico este trabalho à minha família, meus maiores incentivadores, e em especial aos meus pais Elza e Geronimo, que nunca mediram esforços para me ajudarem em todas as minhas realizações.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente ao meu Deus, razão da minha existência, pois sem Ele nada do que foi feito, se fez.

Aos meus queridos pais Elza e Geronimo, por quem tenho amor incondicional, que com todo carinho e dedicação foram meu alicerce para que eu pudesse chegar onde cheguei.

Aos meus irmãos Luan e Amanda, pelos momentos de descontração, risadas e arengas. Em especial a Amanda, por todo incentivo, por ouvir minhas reclamações, vibrar com minhas conquistas e por reclamar pouco quando eu não deixava ela dormir, por estar com a luz do quarto acesa e o computador ligado durante a madrugada, fazendo trabalhos acadêmicos.

Ao meu namorado Davi pela paciência, por compreender minha ausência quando eu estava ocupada com os trabalhos e provas, pela ajuda no percurso entre casa e universidade, por todo amor, por sempre me motivar a ir além e me ajudar a conquistar os meus sonhos.

A minha amada avó Neuza e a minha tia Lidiane, por todo apoio, confiança, e pelas palavras de incentivo.

A minha orientadora Raquel Silveira, por sua disponibilidade (tirava minhas dúvidas a qualquer horário, em qualquer dia da semana, as vezes eu até pensava: “Será que Raquel não tira folga? rrsr”), pelo carinho com que sempre me tratou (nunca vi alguém mais doce e meiga), por sua competência e inteligência e por todo o incentivo (principalmente quando eu achava que não daria tempo de concluir, que eu não era capaz de fazer o que ela estava propondo ou diante do meu nervosismo pela apresentação do TCC, e ela sempre dizendo: “Você é capaz”, “vai dar certo”, “você vai conseguir”. Obrigada mesmo Raquel, você foi fundamental nessa jornada.

Aos meus amigos de turma por cada experiência dividida, a Kalazans, Bruno e Luci pelas caronas, a André, Randall, Vinicius, Emilly, Elói, Benjamim, pelos ateliês (Háaa ateliê para fazer e desfazer amizades, rrsr) pelas conversas, pelas risadas, pelas reclamações, pelas brigas, pelas pazes e por todos os outros momentos compartilhados. Enfim, a todos os GPPistas noturnos de 2016.2, pois tive a sorte de ter a melhor turma de GPP da UFRN.

A minha amiga Emilly, minha parceira, minha confidente, um presente que a UFRN me deu, com quem dividi todos os momentos bons e ruins durante esse tempo de UFRN, essa virou amiga para a vida.

A todos os professores pela partilha de conhecimento e pelos ensinamentos que levarei para a vida.

Aos meus colegas de trabalho, meus companheiros administrativos da UPA Potengi que sempre colaboraram quando precisei de alguma troca de plantão, por ter algo importante na universidade, a minha administradora Maria da Cruz, que sempre flexibilizou meus horários, principalmente quando sabia que eu tinha alguma prova ou trabalho.

Aos gestores da Prefeitura de Natal, que prontamente atenderam as minhas solicitações e colaboraram com esta pesquisa.

E por fim, a todos os meus amigos e familiares que estiveram compartilhando meus momentos, sorrindo nas minhas conquistas e hoje celebram comigo.

“Foi o Senhor que fez isto e é maravilhoso aos nossos olhos. Este é o dia que o Senhor fez; regozijemo-nos, e alegremo-nos nele”. (Salmos 118:23-24)

“Agora, nosso Deus, damos-te graças, e louvamos o teu glorioso nome”. (1 Crônicas 29:13).

RESUMO

O orçamento público é uma peça fundamental para o planejamento governamental, sendo o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual os seus principais instrumentos. Entretanto, determinados fatores podem influenciar positivamente ou negativamente a integração desses instrumentos, ou ainda, gerar imprecisões orçamentárias. O presente trabalho objetivou estudar os fatores que podem ser responsáveis pela integração entre os instrumentos de planejamento governamental (PPA, LDO e LOA) no âmbito municipal. Para tanto, realizou-se um estudo de caso no município de Natal/RN. Os dados foram coletados a partir de pesquisa bibliográfica e documental, e, ainda, por meio de entrevistas com gestores de seis diferentes órgãos da Prefeitura do Natal. A pesquisa possibilitou constatar alguns dos principais fatores que podem acarretar falta de integração entre os instrumentos de planejamento governamental, tais como: ausência de pessoas qualificadas para a elaboração do orçamento, prazos de tramitação das leis, falta de transferências pactuadas ou efetivação de um novo convênio ou repasse não previsto na LOA e PPA. Também possibilitou a identificação de alguns dos fatores causadores de imprecisão orçamentária, a exemplo: erros de mensuração, subestimação ou superestimação de despesas e receitas, erros relacionados ao controle legislativo, político e social, discrepância entre os valores previstos e executados, dentre outros fatores. No caso do município de Natal, identificou-se diversos fatores causadores de imprecisão e provocadores de falta de integração já mencionados anteriormente na literatura, entretanto, também descobriu-se novos aspectos, tais como: crise econômica, mudanças e eventualidades que podem acontecer no município, predomínio de práticas setorializadas, dificuldades de monitoramento e avaliação, falta de harmonia na elaboração dos instrumentos de planejamento governamental e o engessamento das ações do município. A realização de um planejamento participativo foi uma importante inovação no município, entretanto, a participação social ainda é modesta, devendo ser ampliada, através da implantação de novos meios de diálogo entre Estado e sociedade, a fim de se gerar políticas públicas efetivas e de fortalecer a gestão pública.

Palavras-chave: Planejamento Governamental. Orçamento público. Plano Plurianual Participativo.

ABSTRACT

The public budget is a key element for government planning, with the Multiannual Plan, the Budgetary Guidelines Law and the Annual Budget Law being its main instruments. However, certain factors may positively or negatively influence the integration of these instruments, or even generate budgetary inaccuracies. The present work aimed to study the factors that may be responsible for the integration between the governmental planning instruments (PPA, LDO and LOA) at the municipal level. Therefore, a case study was carried out in the city of Natal / RN. Data were collected from bibliographic and documentary research, and also through interviews with managers from six different organs of the Natal City Hall. The research made it possible to identify some of the main factors that may lead to a lack of integration between the government planning instruments, such as: lack of qualified people to prepare the budget, deadlines for the processing of laws, lack of agreed transfers or the signing of a new agreement. or transfer not provided for in LOA and PPA. It also made it possible to identify some of the factors causing budgetary inaccuracy, such as: measurement errors, underestimation or overestimation of expenses and revenues, errors related to legislative, political and social control, discrepancy between forecasted and executed values, among other factors. In the case of Natal, we identified several factors that cause inaccuracy and lack of integration mentioned earlier in the literature. However, new aspects were also found, such as: economic crisis, changes and eventualities that may happen in the municipality. , predominance of sectorialized practices, difficulties in monitoring and evaluation, lack of harmony in the elaboration of government planning instruments and the stagnation of municipal actions. Participatory planning was an important innovation in the municipality, however, social participation is still modest and should be expanded through the implementation of new means of dialogue between state and society, in order to generate effective public policies and strengthen public management.

Keywords: Government Planning. Public budget. Participative Pluriannual Plan.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CF – Constituição Federal.

CGM – Controladoria Geral do Município.

CMO – Comissão Mista de Orçamento.

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentária.

LOA – Lei Orçamentária Anual.

LRF – Lei Responsabilidade Fiscal.

OGU – Orçamento Geral da União.

OP – Orçamento Participativo

PPA – Plano Plurianual.

PPAM – Plano Plurianual Municipal.

PPA-P – Plano Plurianual Participativo

RMNatal – Região Metropolitana de Natal.

RN – Rio Grande do Norte.

SEMAD – Secretaria Municipal de Administração.

SEMDES – Secretaria Municipal de Segurança Pública e Defesa Social.

SEMPLA – Secretaria de Planejamento.

SMS – Secretaria Municipal de Saúde.

SOF – Secretaria de Orçamento Federal.

STN – Secretaria do Tesouro Nacional.

STTU – Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Processo de Planejamento e Orçamento Municipal.	27
Figura 2: PPA, LDO e LOA em níveis de planejamento.	28
Figura 3: Perspectiva de análise da utilização de recursos a partir dos componentes do modelo lógico.	29
Figura 4: Integração entre PPA, LDO e LOA.	32
Figura 5 - Origem das ações previstas no PPA.	48

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Princípios orçamentários.....	21
Quadro 2: Fatores geradores da falta de integração entre os instrumentos de Planejamento Governamental.....	33
Quadro 3: Possíveis causas desencadeadoras de imprecisão orçamentária.	37
Quadro 4: Fatores que influenciam negativamente na integração dos instrumentos de Planejamento Governamental em Natal/RN.....	53
Quadro 5: Resumo dos fatores encontrados no campo relacionados aos fatores mencionados no estudo bibliográfico.	55
Quadro 6: Aspectos importantes que influenciam positivamente na integração dos instrumentos de planejamento governamental no município de Natal/RN.	58

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
2. PROCESSO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL.....	19
3. FATORES GERADORES DE AUSÊNCIA DE INTEGRAÇÃO ENTRE PPA, LDO E LOA E IMPRECISÕES ORÇAMENTÁRIAS.....	31
4 CICLO ORÇAMENTÁRIO E INTEGRAÇÃO ENTRE OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL EM NATAL/RN.	40
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	61
REFERÊNCIAS	64
APÊNDICES	69

1. INTRODUÇÃO

O planejamento é uma importante ferramenta de gestão e competitividade para as organizações. Para Rezende (2008, p.15) “planejar é sinônimo de objetivar, pensar, sonhar, desejar e etc. [...]”. Pode-se afirmar então que o planejamento é uma ação inerente ao ser humano, mesmo que de forma indutiva, sendo utilizado para traçar os objetivos pessoais, metas profissionais e outras atividades do cotidiano. No âmbito organizacional é imprescindível que instituições públicas e privadas elaborem seus planejamentos, visando análises técnicas, prospectando cenários, criando objetivos institucionais e visualizando-se no futuro.

No setor público, Santos (2011) explica que o planejamento governamental pode ser entendido como a ação que antecede e condiciona a ação do Estado, para a escolha das políticas públicas. No Brasil, o planejamento governamental ganhou destaque a partir da Constituição Federal Brasileira de 1988, por meio do elo entre o planejamento e o orçamento, atribuindo ao Poder Executivo a função de planejar, por meio de instrumentos intitulados como: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Para Ruedel (2014), o orçamento é uma importante ferramenta de planejamento, seja no setor privado ou público, devendo ser transparente, de forma a prever as receitas e despesas conforme os objetivos e metas do ente público.

Nahmia (2014, p. 32), afirma que “o PPA, a LDO e a LOA necessitam de integração e alinhamento para alcançarem seus objetivos estatais”. Sem os princípios básicos de um planejamento, a gestão fica mais complexa podendo gerar, assim, um atendimento ineficiente à sociedade. Galiza (2014) explica que, a sociedade está cada vez mais exigente, de maneira que as demandas feitas ao Estado são muitas e os recursos disponíveis são escassos, e é de vital importância o uso desses recursos de forma eficiente, onde o planejamento definido e aprovado (PPA) tenha condições de ser realizado de forma a atender às demandas prioritárias ano a ano (LDO) com os recursos anuais projetados (LOA). Entretanto, determinados problemas podem gerar o distanciamento da relação entre tais instrumentos orçamentários, acarretando a ausência de integração entre eles, bem como, imprecisões orçamentárias, comprometendo o desenvolvimento adequado do planejamento governamental.

Além disso, tais interferências podem comprometer diretamente a credibilidade e a transparência do orçamento no ponto de vista da sociedade, prejudicando a participação da população na construção de instrumentos participativos, considerando que, a constatação de

erros orçamentários poderá afetar a motivação da população por provocar a falsa ilusão de que a participação social é irrelevante para a construção do planejamento.

No município de Natal/RN, por exemplo, em 2017, foi elaborado o PPA Participativo do município para os anos de 2018-2021. O PPA Participativo contou com a participação da população na construção do Planejamento por meio de encontros presenciais e de formulários online. De acordo com Ferreira (2017), a elaboração do PPA Participativo 2018-2021 do município teve início com a fixação de duas linhas de atuação: uma interna e outra externa, onde, internamente procurou-se promover a interação entre os diversos órgãos municipais e no âmbito externo, o foco foi na participação social e no diálogo com os municípios da Região Metropolitana de Natal (RMNatal).

Diante do contexto apresentado, o presente trabalho objetivou estudar os fatores responsáveis pela integração entre os instrumentos de planejamento governamental (PPA, LDO e LOA). Para tanto, foi realizado um estudo de caso no município do Natal, partindo-se do seguinte questionamento: quais os fatores que podem influenciar na integração entre os instrumentos de planejamento governamental (PPA, LDO e LOA)? O município de Natal/RN foi escolhido para a realização do estudo, justamente, pelo fato de ter elaborado seu primeiro PPA Participativo para os anos de 2018 a 2021. Levando em consideração essa inovação do PPA Participativo implantado em Natal/RN, torna-se essencial que sejam reduzidos os aspectos que podem gerar a ausência de integração entre os instrumentos de planejamento e as imprecisões orçamentárias, a fim de que esses não gerem um futuro esvaziamento da participação da população natalense nos processos de planejamento. Dessa forma, foi de fundamental importância entender o que pode motivar a ausência de integração no planejamento governamental.

O presente estudo teve como objetivo geral, estudar os fatores que podem influenciar na integração entre os instrumentos de planejamento governamental (PPA, LDO e LOA) no âmbito municipal. Além disso, apresentou como objetivos específicos: a) Compreender o processo de planejamento governamental realizado pelos entes públicos a partir dos seus principais instrumentos - PPA, LDO e LOA; b) Conhecer os fatores que podem gerar imprecisões orçamentárias, bem como aqueles que influenciam na integração dos instrumentos de planejamento dos entes públicos municipais; e c) Investigar possíveis desafios existentes e que entram a concretização das ações previstas nos instrumentos de planejamento governamental (PPA, LDO, LOA) no município de Natal.

No que se refere à metodologia, tratou-se de um estudo de caso, que estudou a integração entre os instrumentos de planejamento governamental (PPA, LDO e LOA), no

município de Natal/RN. Segundo Fonseca (2002), o estudo de caso pode ser entendido como o estudo de uma entidade, de um programa, de uma instituição, de um sistema educativo, de uma pessoa ou de uma unidade social e tem como objetivo, conhecer, minuciosamente, determinada situação. Nesse tipo de pesquisa, não é de responsabilidade do pesquisador intervir sobre o objeto estudado, mas sim, expor como ele o vê. O estudo de caso é realizado de forma interpretativa, procurando entender o mundo do ponto de vista dos participantes, ou ainda, apresentar uma perspectiva pragmática ou global, demonstrando o objeto de estudo do ponto de vista do investigador.

A natureza da pesquisa foi qualitativa. Gerhardt e Silveira (2009, p. 31) explicam que “a pesquisa qualitativa não se preocupa com representatividade numérica, mas, sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, etc.” Prodanov e Freitas (2013, p. 70) esclarecem que neste tipo de pesquisa:

O pesquisador mantém contato direto com o ambiente e o objeto de estudo em questão, necessitando de um trabalho mais intensivo de campo. Nesse caso, as questões são estudadas no ambiente em que elas se apresentam sem qualquer manipulação intencional do pesquisador. A utilização desse tipo de abordagem difere da abordagem quantitativa pelo fato de não utilizar dados estatísticos como o centro do processo de análise de um problema, não tendo, portanto, a prioridade de numerar ou medir unidades. Os dados coletados nessas pesquisas são descritivos, retratando o maior número possível de elementos existentes na realidade estudada.

Tratou-se de uma pesquisa de caráter exploratório, a qual teve como objetivo assegurar maior proximidade com a problemática, com o objetivo de tornar mais claro e construir possibilidades. Esse tipo de pesquisa envolve: levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado e análise de exemplos que estimulem a compreensão (GIL, 2007).

Além disso, configurou-se, também, como uma pesquisa ex-post-facto, já que os orçamentos pesquisados (elaboração e execução) já ocorreram em anos passados, estão encerrados para novos registros e não é possível qualquer manipulação experimental por parte da pesquisadora. De acordo com Fonseca (2002, p. 32):

A pesquisa ex-post-facto tem por objetivo investigar possíveis relações de causa e efeito entre um determinado fato identificado pelo pesquisador e um fenômeno que ocorre posteriormente. A principal característica deste tipo de pesquisa é o fato de os dados serem coletados após a ocorrência dos eventos. A pesquisa ex-post-facto é utilizada quando há impossibilidade de aplicação da pesquisa experimental, pelo fato de nem sempre ser possível manipular as variáveis necessárias para o estudo da causa e do seu efeito

Dois procedimentos de pesquisa foram adotados inicialmente: pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. A pesquisa bibliográfica foi utilizada na construção do referencial teórico, contribuindo com o estudo acerca dos instrumentos de planejamento governamental, através da consulta de publicações sobre contabilidade pública, planejamento orçamentário e orçamento público, com o objetivo de proporcionar conhecimentos teóricos sobre o assunto e embasar o texto acadêmico.

Também se utilizou a pesquisa bibliográfica no estudo relacionado aos fatores geradores de imprecisões orçamentárias, bem como na identificação das principais dificuldades dos municípios no planejamento e execução orçamentária, a partir do momento em que se tornaram entes autônomos com a Constituição Federal (CF). Por meio da captação de estudos e de levantamento de literatura acerca das imprecisões e dos fatores geradores da ausência de integração. De acordo com Marcone e Lakatos (2003, p. 183):

A pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico etc., até meios de comunicação orais: rádio, gravações em fita magnética e audiovisuais: filmes e televisão. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, inclusive conferências seguidas de debates que tenham sido transcritos por alguma forma, publicadas ou gravadas.

A pesquisa documental, por sua vez, foi utilizada no levantamento de dados sobre os instrumentos de planejamento governamental (PPA, LDO, LOA) a partir da leitura da Constituição Federal e das leis concernentes ao tema. Marcone e Lakatos (2003, p. 174) explicam que “a característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias. Estas podem ser feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois”.

Com o intuito de investigar os principais obstáculos existentes na execução orçamentária dos entes municipais, além das pesquisas bibliográfica e documental, também foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atores com experiência prática em planejamento e execução orçamentária, buscando entender quais os desafios enfrentados por eles. De acordo com Mattos (2005, p. 826):

A entrevista não-estruturada ou semiestruturada realmente é uma forma especial de conversação. Em tal interação linguística, não é possível ignorar o efeito da presença e das situações criadas por uma das partes (o “entrevistador”) sobre a expressão da outra (o “entrevistado”). E mais: há sempre um significado de ação para além do significado temático da conversação. Os atores, principalmente o entrevistado, “fazem” ali muita

coisa — e o sinalizam — enquanto articulam perguntas, respostas ou interferem nelas.

A pesquisa de campo foi realizada em Natal, por meio de entrevistas com seis gestores dos seguintes órgãos municipais: da Secretaria de Planejamento Municipal (SEMPPLA) que é a secretaria responsável pela elaboração do PPA em Natal; da Controladoria Geral do Município (CGM) responsável pelo acompanhando e fiscalização da execução orçamentária no município; da Secretaria Municipal de Administração (SEMAD), encarregada pela consolidação do orçamento e execução orçamentária; da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), por se tratar de uma secretaria que possui repasses orçamentários obrigatórios advindos do governo federal; da Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana (STTU), a qual possui fonte de arrecadação própria; e da Secretaria Municipal de segurança Pública e Defesa Social (SEMDES) a qual não possui arrecadação própria nem repasses obrigatórios, dependendo dos repasses da SEMAD para a realização de suas atividades.

Foi essencial a realização das entrevistas com os gestores das referidas secretarias a fim de entender, por exemplo, se os entraves na integração dos instrumentos de planejamento governamental variam a depender do contexto e da forma de arrecadação de recursos da secretaria, realizando-se uma análise para constatar os problemas que influenciam na integração dos instrumentos de planejamento governamental.

2. PROCESSO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL

O planejamento pode ser entendido como o ato de criar e planejar antecipadamente alguma ação, desenvolvendo estratégias, de modo a garantir a realização de um objetivo. Deste modo, Serra, Torres e Torres (2004) descrevem que planejamento é uma forma de antecipar o futuro, sendo que nele serão definidas as ações para que os objetivos sejam concretizados. Nos conceitos de Chiavenato (2004, p. 172):

O planejamento consiste na tomada antecipada de decisões sobre o que fazer antes de a ação ser necessária. Sob o aspecto formal, planejar consiste em simular o futuro desejado e estabelecer previamente os cursos de ação necessários e os meios adequados para atingi-los.

Santos (2006) complementa que, a partir de um bom planejamento, será possível obter uma visão ampla do futuro, onde serão definidos os principais objetivos, as ações a serem tomadas e o tipo de gerenciamento escolhido para alcançar a meta almejada.

Para Brasil (2018b), o planejamento pode ser entendido como o exercício de escolha consciente de ações que aumentem as chances de obter um resultado específico. É uma atividade dinâmica que se opõe ao improviso total, buscando orientar as decisões a partir das informações disponíveis. Quanto ao planejamento governamental, Brasil (2018b) acrescenta ao conceito as características da esfera pública, tornando a atividade ainda mais complexa. Para realizá-la, é preciso conhecimento aprofundado sobre as razões do estágio de desenvolvimento nacional, as formas de operação do Estado e as circunstâncias e possibilidades políticas de atuação.

Santos (2011, p. 308) explica que o planejamento governamental está associado ao espaço público, com todas as suas características, considerando as “[...] relações entre Estado, sociedade civil e esfera pública; no papel do Estado; nos dilemas entre política e análise de políticas; e nos assuntos que decorrem destas relações, para além dos conceitos geralmente vinculados às teorias da administração”. Para o autor (p. 310),

[...] o planejamento governamental pode ser compreendido como a ação que antecede e condiciona a ação do Estado de modo a viabilizar as escolhas políticas, entendendo o termo “viabilizar” como a possibilidade de estabelecer o diálogo entre planejamento e implementação (SANTOS, 2011, p. 310).

No que tange à discussão acerca do planejamento governamental, Cunha et al. (2009), explicam que o orçamento público é uma das primeiras ferramentas de planejamento sendo o elo entre o planejamento e as funções executivas da organização, e quando bem elaborado,

transforma-se em instrumento de planejamento, deixando de ser apenas formalidade legal, permitindo que a execução orçamentária ocorra na mais perfeita ordem.

Segundo Baleeiro (2006), orçamento é o ato através do qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.

Furtado (2010) reforça que o orçamento é o instrumento pelo qual os cidadãos, por intermédio de lei aprovada por seus representantes no Parlamento, fixam despesa e preveem a receita para o período de um ano, a partir da determinação dos serviços públicos que serão prestados pelo Estado e dos demais objetivos da política orçamentária, bem como do estabelecimento de quais e de que forma setores da sociedade financiarão a atividade estatal.

Segundo Andrade (2007), o orçamento público é a concretização do planejamento do Estado, para a sustentação de suas atividades rotineiras, e para a execução de seus projetos, os quais possuem início, desenvolvimento e finalização, o orçamento público propicia a união entre o planejamento e as funções executivas da organização.

Abraham (2015) afirma que, apesar de ser um instrumento de extrema relevância para o planejamento e controle financeiro, o orçamento público ainda é pouco conhecido pela população. O autor reforça que, atualmente, o orçamento abrange a participação conjunta do Poder Executivo e do Legislativo, tanto na sua elaboração e aprovação, como também no controle da sua execução, configurando um instrumento fundamental para o Estado Democrático de Direito contemporâneo. Tal documento deve representar mais que apenas uma peça técnica, revelando as políticas públicas adotadas pelo Estado, visando atender às necessidades e interesses da sociedade, interligando com as pretensões e possibilidades de realização dos cofres públicos.

De acordo com Santos (2014) para que haja uma melhor conceituação do orçamento público, ele é dividido em duas fases: orçamento tradicional e o moderno. O objetivo principal do orçamento tradicional é controlar as finanças públicas no Poder Executivo. Os órgãos com poder de controle preocupados em manter o equilíbrio financeiro colocando as receitas em frente às despesas. Já o orçamento moderno é voltado para o instrumento de administrações a partir daqui os conceitos vão se aproximando da realidade, ou seja, a previsão da receita e a estimativa da despesa.

Cabe ressaltar que no período de evolução do orçamento tradicional para o orçamento moderno houve o orçamento de desempenho (performance budget) ou por realizações. Giacomoni (2010, p. 58) define que:

Um orçamento de desempenho é aquele que apresenta os propósitos e objetivos para os quais os créditos se fazem necessários, os custos dos programas propostos para atingir aqueles objetivos e dados quantitativos que meçam as realizações e o trabalho levado a efeito em cada programa.

Em se tratando de orçamento público, é importante conhecer dois conceitos: receita pública e despesa pública. Segundo Santos (2014) a receita pública pode ser entendida como: todos os ingressos disponíveis para cobertura das despesas públicas, em qualquer esfera governamental. Com relação à despesa pública, é compreendida como um conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento dos serviços prestados pela coletividade (SANTOS, 2014).

Santos (2014) ainda acrescenta que, o orçamento público é composto por Princípios Orçamentários os quais visam estabelecer regras básicas, com objetivo de atribuir a racionalidade, eficiência e transparência para os processos de elaboração, execução e controle do Orçamento Público. Estes são válidos a todos os Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, estabelecidos pelos entes federativos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O quadro 01 apresenta os princípios orçamentários mencionados por Santos (2014):

Quadro 1: Princípios orçamentários.

Princípios	Detalhamento
Princípio da Unidade	Onde todas as receitas previstas e despesas fixadas, em cada exercício financeiro, devem integrar um único documento legal dentro de cada esfera federativa: a Lei Orçamentária Anual - LOA.
Princípio da Universalidade	Estabelece que a Lei Orçamentária Anual de cada ente federado deverá englobar todas as receitas e despesas de todos os poderes, órgãos, entidades, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo poder público.
Princípio da Anualidade ou Periodicidade	O orçamento público será elaborado e autorizado para um período determinado em que o exercício financeiro coincidirá com o ano civil e, por isso, será de 1 de janeiro até 31 de dezembro de cada ano. Assim será delimitado o período de tempo ao qual a previsão das receitas e a fixação das despesas registradas na LOA mencionada.
Princípio da Exclusividade	A Lei Orçamentária Anual mencionará somente matéria financeira excluindo dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa para o próximo exercício. Ressalvam-se dessa proibição a autorização para abertura de créditos adicionais e a contratação de operações de crédito, nos termos da lei.
Princípio Orçamento Bruto	Consiste na obrigação dos registros das receitas e despesas na LOA pelo o valor total e bruto, sem qualquer tipo de deduções.
Princípio da Publicidade	Estabelece ao governo a publicar o orçamento público de forma ampla a sociedade e divulgar os relatórios sobre a execução orçamentária e a gestão fiscal, e ofertar para qualquer pessoa informações sobre a arrecadação da receita e a execução da despesa.
Princípio da Não Afetação das Receitas	Institui a vedação de vinculação da receita de impostos a órgão,

de Impostos	fundo ou despesa, salvo exceções estabelecidas pela própria Constituição Federal, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, bem como o disposto.
-------------	---

Fonte: Adaptado de Santos (2014), 2019.

No Brasil, o Orçamento Público Federal é elaborado e veiculado, por determinação Constitucional, por meio de três leis, descritas no artigo 165 da Constituição Brasileira, como principais instrumentos orçamentários: o PPA, a LDO e a LOA, todos integrados, mas cada um com uma finalidade. No artigo 166, é detalhado um trâmite próprio do projeto de lei orçamentária, cuja iniciativa cabe ao Poder Executivo e discussão, alteração e aprovação ao Legislativo. Por fim, no artigo 167 estão dispostos limites e vedações do orçamento público brasileiro (BRASIL, 1988).

Referindo-se aos instrumentos de planejamento governamental, o parágrafo 1º do artigo 165 da Constituição Federal de 1988 diz respeito ao Plano Plurianual (PPA) como uma ferramenta para planejar as ações governamentais de cunho mais estratégico, que além de regulamentar determinadas questões orçamentárias, deve conter todas as despesas cuja execução ultrapasse um exercício financeiro:

Art. 165. (...) § 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (BRASIL, 1988).

De acordo com Paludo (2013, p. 81), o PPA é um instrumento de planejamento de médio/longo prazo, definindo-o como:

Um instrumento legal de planejamento de maior alcance no estabelecimento das prioridades e no direcionamento das ações do Governo. Ele traduz, ao mesmo tempo, o compromisso com os objetivos e a visão do futuro, assim como a previsão de alocação dos recursos orçamentários nas funções de Estado e nos programas de Governo.

Segundo Cardoso Jr. e Gimenez (2011, p. 350), o Plano Plurianual orienta-se sob dois princípios norteadores:

1. A ideia do processo contínuo e pouco disruptivo: garantia que o primeiro ano de gestão de determinado presidente tivesse sempre de executar – programática e financeiramente – o último ano de planejamento previsto e orçado no PPA formulado pelo governante/ governo imediatamente antecessor;

2. A ideia de junção entre orçamento e orçamentação do plano (recursos financeiros) e sua execução e gestão propriamente ditas (metas físicas): isto seria feito por meio de um detalhamento e desdobramento do plano geral em programas e ações setorialmente organizados e coordenados.

A vigência do Plano Plurianual tem uma ordenação na qual o governo eleito, em seu primeiro mandato, executa um plano que será válido por um período de quatro anos, do segundo ano do seu próprio mandato ao primeiro ano do governo subsequente (JUND, 2006).

Falcão (2010), explica que a CF de 1988 consolida o planejamento estatal com o PPA, obrigando os entes federados, união, estados e municípios a elaborar esta lei e indicar que ele direcione os programas e ações do governo. Ainda de acordo com Falcão (2010), o PPA é um instrumento coordenador de todas as ações governamentais, e como tal, orienta as LDOs e as LOAs, bem como, todos os planos setoriais instituídos durante o período de vigência de quatro anos.

Cardoso Junior e Cunha (2015) reforçam esta ideia, afirmando que as LDOs e os orçamentos anuais têm de ser compatíveis com o que dispõe o PPA, bem como todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição ou quaisquer outros instituídos durante um período de governo.

Com relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), descrita no parágrafo 2º do artigo 165 da Constituição Federal de 1988, é uma lei orçamentária que faz ligação entre o PPA e a LOA, tendo diversas funções definidas na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal, entre elas destacam-se o estabelecimento de metas e riscos fiscais, programação financeira, transferência de recursos a entidades públicas e privadas e etc. A LDO normatiza um grande número de questões orçamentárias, como preparação para a elaboração, execução e fiscalização da LOA. Conforme o art. 165, § 2º, CF:

Art. 165. (...) § 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988).

Giacomoni (2010, p. 223) expõe que:

A Constituição incumbe a LDO de disciplinar outros importantes assuntos, cuja definição antecipada representa importante apoio na preparação do projeto de lei orçamentária. Na LDO, deverão constar:

- Parâmetros para iniciativa de lei de fixação das remunerações no âmbito do Poder Legislativo;
- Limites para elaboração das propostas orçamentárias do Poder Judiciário e do Ministério Público;

- Autorização para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, para a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como para a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta, ressalvadas as empresas públicas e sociedades de economia mista.

Nas palavras de Paludo (2013, p. 78), “é a LDO quem estabelece as metas de resultados que deverão ser obedecidas pela LOA”. Giacomoni (2010) complementa ao afirmar que a LDO tem também a incumbência, considerando o princípio da exclusividade definido no artigo 165, §8.º, CF e no artigo 7.º da Lei 4.320/1964, de suprir a incapacidade da LOA de disciplinar temas que não sejam os definidos pela Constituição Federal. Pode-se inferir que os parâmetros estabelecidos pela LDO ditam todo o caminhar da política fiscal e econômica do país.

Bezerra Filho (2012, p. 29) ensina que “a LDO é enviada anualmente pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, até o dia 15 de abril, e devolvida para sanção presidencial até o dia 17 de julho”, sendo que a vigência da lei é de 18 meses.

Quanto à Lei Orçamentária Anual (LOA), deve obedecer ao disposto no parágrafo 5º do artigo 165 da Constituição Federal de 1988, o qual se expressa da seguinte forma:

Art. 165. (...) § 5º - A lei orçamentária anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (BRASIL, 1988).

De acordo com Camargo et al. (2014) a Lei Orçamentária Anual deve ser elaborada em compatibilidade com o PPA, respeitando as metas e prioridades estabelecidas pela LDO. A LOA estima as receitas e fixa as despesas do governo para o ano subsequente. A proposta orçamentária deve ser elaborada de forma detalhada apresentando todas as receitas programadas a receber, com detalhamento de suas projeções e o método que a levou a encontrar tal resultado. Também deve demonstrar todas as despesas a serem executadas, pois não poderão ser realizadas, caso não constem na Lei Orçamentária.

Groschupf (2015) afirma que antes da sanção presidencial, a LOA se apresenta em forma de Projeto de Lei. Inicialmente, o processo de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro seguinte, se desenvolve no Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal.

Bezerra Filho (2012, p. 30) explica que:

O PLOA é enviado anualmente pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, até o dia 31 de agosto, e devolvido para sanção presidencial até o dia 22 de dezembro, sendo com base nas autorizações da LOA que as despesas do exercício são executadas. No entanto, na prática, em muitos exercícios isso não acontece dentro do prazo previsto.

De acordo com Paludo (2013, p. 53), a LOA “é o produto final do processo orçamentário [...] e é o documento legal que contém a previsão de receitas e autorização de despesas a serem realizadas no exercício financeiro”. O processo de elaboração da proposta orçamentária é contínuo, dinâmico e flexível, composto por arcabouço institucional-legal e técnico-operacional, além das normas operacionais estabelecidas pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (PALUDO, 2013, p. 54).

Groschupf (2015) expõe que depois da discussão do parecer apresentado pela Comissão Mista de Orçamento (CMO), o texto do projeto pode passar por algumas inclusões de emendas, individuais ou coletivas, dos parlamentares. Ao término da votação, a matéria é devolvida à CMO para a redação final, onde ganha o nome de Autógrafo o texto do projeto ou do substitutivo aprovado definitivamente em sua redação final assinado pelo Presidente do Congresso, que será enviado à Casa Civil da Presidência da República para sanção.

A LOA, portanto, “é a peça em que se consigna a previsão de receitas e as despesas autorizadas para o exercício seguinte à sua discussão” (RIBEIRO; BLIACHERIENE, 2013, p. 30). Groschupf (2015) conclui que a lei orçamentária no Brasil é utilizada pelo Estado como ferramenta democrática que visa à regulação dos gastos públicos e a ele permite cumprir sua principal tarefa, que é garantir o bem comum da sociedade.

Com relação a integração dos instrumentos de planejamento governamental, Cardoso Junior (2011), explica que a função planejamento é convertida em PPAs de quatro anos, os quais, embora previstos desde a CF/88, apenas se estruturaram apropriadamente, a partir da segunda metade dos anos 1990.

No âmbito municipal, Silva e Badalotti (2017) apontam o Plano Plurianual Municipal (PPAM) como a mais importante ferramenta de planejamento governamental estratégico e de gestão das políticas públicas em nível local. Nesse sentido, tal instrumento não deve ser considerado apenas como uma mera peça contábil ou orçamentária, mas resultado de ampla participação social na definição de prioridades, programas, metas e prazos, que contribuam

para a resolução dos problemas municipais, compatíveis com as receitas e despesas previstas, bem como de monitoramento através de indicadores para as suas ações e programas.

Para Giacomoni (2012, p. 216),

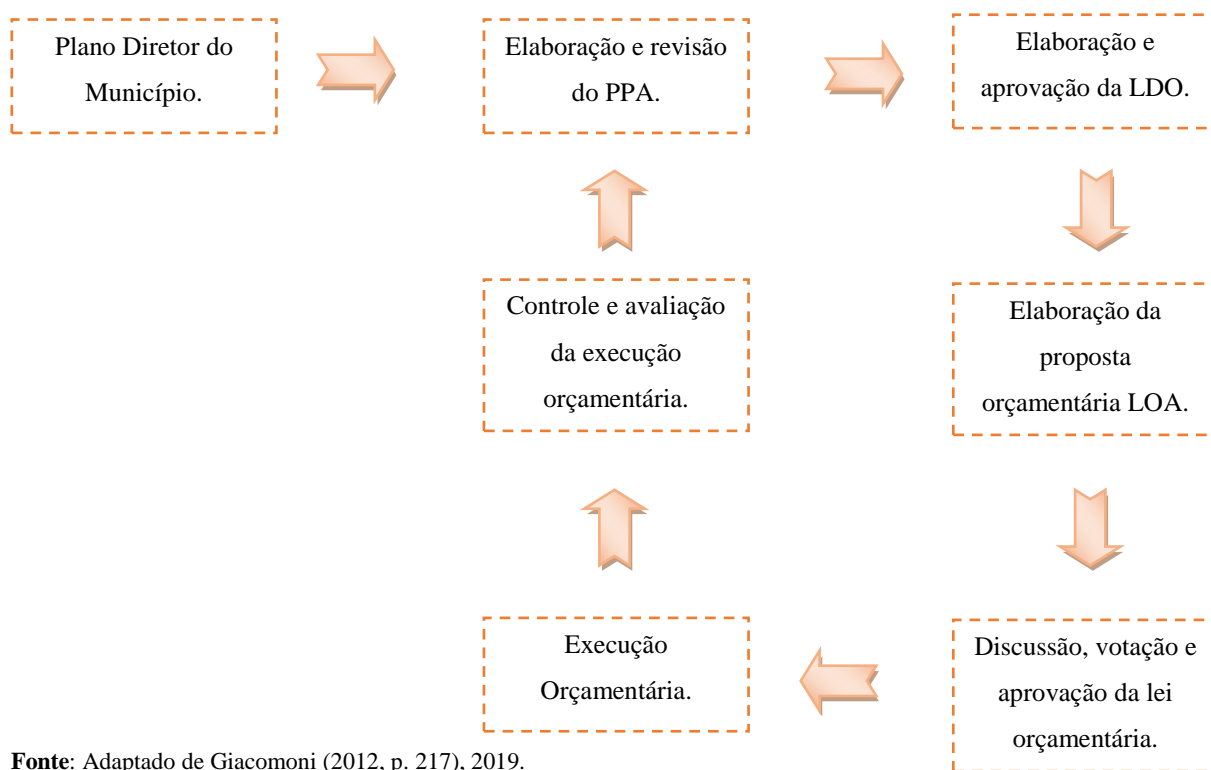
A integração entre o plano plurianual e orçamento anual fica ainda mais bem explicitada por meio do papel cumprido por outra novidade da Constituição de 1988 – a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que além de fornecer orientação para a elaboração dos orçamentos anuais, tem por finalidade destacar, da programação plurianual, as prioridades e metas a serem executadas em cada orçamento anual.

Galiza (2014) acrescenta que essa integração ocorre também com o Plano Diretor do Município, o qual estipula um planejamento de longo prazo. O Plano Diretor foi definido pela CF/88 como o instrumento básico da política urbana (art. 182, § 1º). O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) e a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/79, alterada pela Lei 9.785/99), reforçam o dispositivo constitucional, condicionando a aplicação de praticamente todos os demais instrumentos urbanísticos ao disposto no plano diretor.

O autor explica que o Plano Diretor serve como base para o planejamento de médio prazo do PPA. O autor ainda reforça que o PPA, a LDO e a LOA devem incorporar as diretrizes do Plano Diretor, sendo este o pilar do sistema municipal de planejamento e orçamento. No PPA deve-se estabelecer os programas e ações acerca das diretrizes e metas contidas no Plano Diretor, devendo a LDO incorporar em seu conteúdo as ações prioritárias, restando para a LOA disponibilizar os recursos orçamentários necessários para execução das respectivas ações (GALIZA, 2014).

Giacomoni (2012, p. 217), expõe de forma simplificada um esquema da integração, dos instrumentos de planejamento orçamentário no âmbito municipal, conforme observado na figura 01:

Figura 1: Processo de Planejamento e Orçamento Municipal.



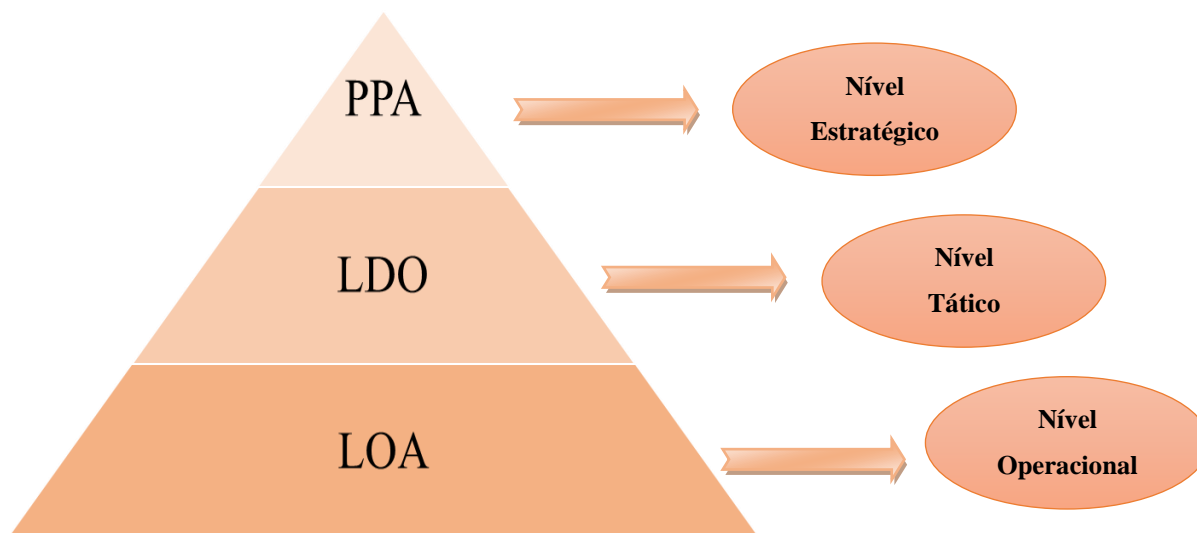
Fonte: Adaptado de Giacomoni (2012, p. 217), 2019.

De acordo com Galiza (2014), durante a vigência de um PPA, serão realizadas quatro LDOs e quatro LOAs, cujos projetos de lei serão apreciados pelo Legislativo, podendo sofrer emendas. A CF/88 em seu artigo 166, § 3º, inciso I, determina que as emendas à LOA só poderão ser aprovadas se estiverem compatíveis com o PPA. Assim, as emendas ao orçamento devem estar de acordo com o PPA, e não este se adequar às modificações propostas nas emendas. Não pode a alteração do PPA decorrer de modificações de programação quando da elaboração da LOA porque esta não se destina ao planejamento da ação governamental, e sim apenas para a quantificação dos recursos necessários à execução das ações que possibilitem o alcance dos objetivos traçados pelo PPA.

Na esfera federal, Giacomoni (2010, p. 213), traz um esquema do processo integrado de planejamento e orçamento semelhante ao descrito, com exceção da integração com o Plano Diretor, entretanto, o autor faz críticas a este modelo de planejamento, pois, segundo ele, “não é aceito de forma unânime pelos especialistas. Ao contrário, tem crescido o número dos que descreem as possibilidades de esse modelo ajudar especialmente os países subdesenvolvidos a minorarem seus problemas e a aspirarem a melhores dias”. (GIACOMONI, 2010, p. 213),

Sabendo que o orçamento público é uma das principais ferramentas de planejamento, Lindoso (2016), esquematiza os instrumentos de planejamento governamental (PPA-LDO-LOA) em níveis de planejamento, conforme observado na figura 02:

Figura 2: PPA, LDO e LOA em níveis de planejamento.



Fonte: Adaptado de Lindoso (2016, p. 31), 2019.

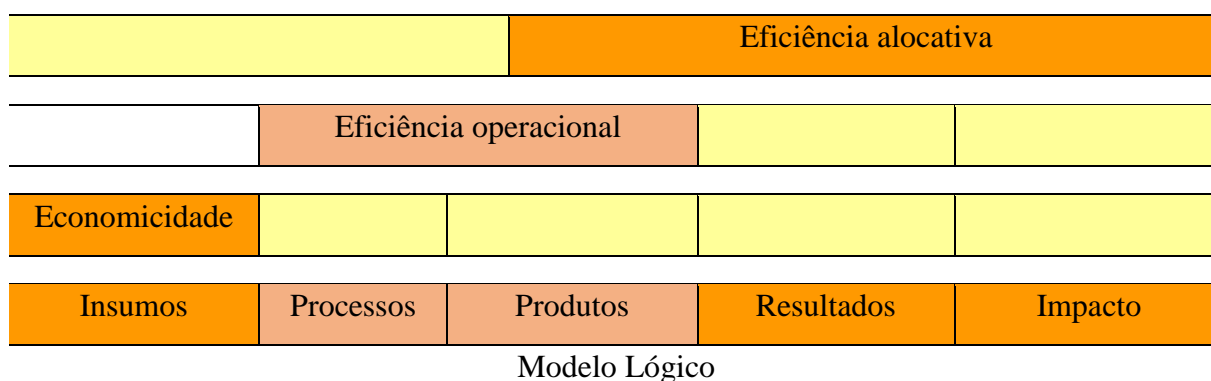
Lindoso (2016), explica a figura 02 de forma simplificada, afirmando que o PPA se encontra no nível estratégico, em que as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal serão traçadas, a LDO está no tático, onde serão definidas as metas e prioridades para um período de tempo menor possibilitando a elaboração da LOA, que está no operacional, onde serão realizadas as previsões de receita e fixação das despesas para o período de um ano.

Outros importantes conceitos a serem estudados quando se fala em orçamento público é o de Eficiência alocativa, eficiência operacional e economicidade. Baseados no documento *Assessing program resource utilization when evaluating federal programs* (Analisando a utilização de recursos do programa ao avaliar programas federais, tradução nossa) do governo canadense, que apresenta uma abordagem interessante sobre eficiência alocativa, eficiência operacional e economicidade, Brasil (2018a) e Meressi, Oliveira e Piletti (2018), explicam que Eficiência alocativa foca a relação entre recursos e resultados, enquanto a eficiência operacional centra sua análise na relação entre recursos e atividades, de um lado, e os produtos obtidos, de outro. Por sua vez, a economicidade foca a redução do custo dos insumos mantendo o padrão de qualidade do produto.

Brasil (2018a) ainda relata que, conforme a perspectiva do governo canadense, a análise da eficiência alocativa almeja compreender se os recursos usados vis-à-vis os

resultados obtidos são razoáveis. A análise da eficiência alocativa também busca comparar a relação custo-efetividade das alternativas de intervenção que possuem o mesmo objetivo. Por sua vez, a análise da eficiência operacional busca responder em que medida os insumos e as atividades são otimizados na sua transformação em produtos. Focando-se em uma maior produtividade na transformação dos insumos em produtos. É importante compreender como os insumos são combinados e transformados em produtos. Por fim, Brasil (2018a) demonstra a análise da economicidade, a qual visa aferir se os gastos com insumos são minimizados. A economia de recursos é o fator-chave. A economicidade é alcançada quando o custo dos recursos utilizados se aproxima do montante mínimo necessário para atingir os resultados esperados. Baseado nesses conceitos, observa-se, na figura 02, a perspectiva de análise da utilização de recursos a partir dos componentes do modelo lógico, uma vez que os mesmos podem impactar os instrumentos de planejamento governamental.

Figura 3: Perspectiva de análise da utilização de recursos a partir dos componentes do modelo lógico.



Fonte: Brasil (2018a), adaptada de Canadá (2013).

Brasil (2018a) explica que de acordo com a figura 02, o conjunto de avaliações conduzidas, orientadas pela eficiência alocativa deve produzir efeitos sobre o planejamento (PPA) e a programação orçamentária (LOA). Além disso, a avaliação que analisa as relações entre insumos, processos e produtos também deve investigar se as ações orçamentárias estão observando a eficiência operacional e a economicidade.

Através do estudo foi possível compreender que através do orçamento público, é factível que se tenha um maior planejamento e transparência em relação às contas públicas, permitindo que a sociedade possa acompanhar o que está sendo feito com o dinheiro público, a sessão também possibilitou conhecer como se dá o ciclo orçamentário no Brasil, as

principais características dos instrumentos de planejamento governamental, bem como, a importância da integração entre estes instrumentos.

Após alguns apontamentos acerca do ciclo orçamentário brasileiro, a sessão a seguir apresentará um breve panorama dos principais fatores geradores da ausência de integração entre PPA, LDO e LOA e de imprecisões orçamentárias.

3. FATORES GERADORES DE AUSÊNCIA DE INTEGRAÇÃO ENTRE PPA, LDO E LOA E IMPRECIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Conforme exposto no capítulo anterior, tanto em organizações públicas quanto privadas, é de grande importância que haja integração entre o orçamento e o planejamento, tal fato é mencionado por Bornia e Lunkes (2007) os quais afirmam que é fundamental construir uma ligação forte entre o Planejamento Estratégico e o orçamento, visto que a falta de alinhamento do orçamento com o planejamento estratégico torna o processo orçamentário pouco eficiente no gerenciamento estratégico. Para Ribeiro (2011) quando o gestor consegue aliar sua capacidade de planejamento as suas limitações orçamentárias o resultado alcançado será maior para os objetivos e metas mais importantes da organização.

Calvo (2012) afirma que o orçamento é uma expressão sistemática, formal e quantitativa dos planos organizacionais, sendo um importante instrumento de controle. O autor ressalta ainda que esta é uma ferramenta de auxílio à gestão, como um programa-compromisso do que se pretende realizar e das metas a serem atingidas. Veras (2014), também destaca a necessidade de integração entre o planejamento e o orçamento para que os planos possam ser efetivamente executados. Porém, o autor salienta que apesar de conhecida a importância desta integração nem sempre fica claro como realizá-la.

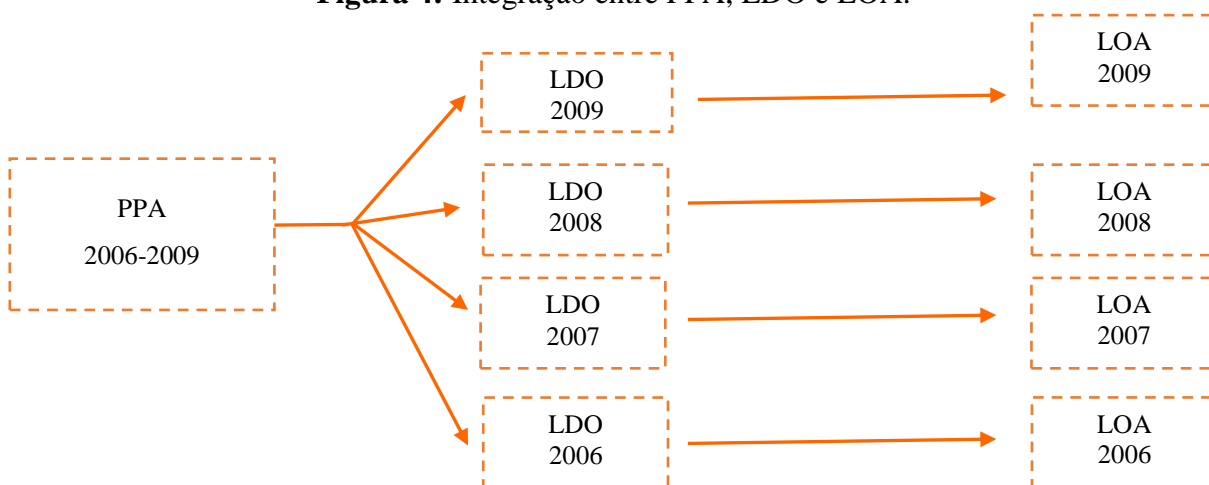
No âmbito governamental, para que o orçamento público não se torne meramente uma formalidade, e oferte aos governos um planejamento adequado, essa integração ocorre entre os instrumentos de planejamento governamental (PPA, LDO e LOA), entretanto, se tal integração não acontece, o orçamento fica prejudicado, podendo acarretar uma falta de credibilidade com a população para um futuro orçamento participativo. Para que o orçamento público atinja seu real objetivo, é imprescindível que haja um planejamento adequado. Azevedo (2013) explica que é necessário que as instituições públicas tenham um planejamento público bem estruturado, para conseguir obter qualidade nos gastos e implementação efetiva das políticas públicas, entretanto, apenas planejamento não garante qualidade nos gastos públicos, pois os orçamentos podem ser bem planejados e mal executados, mas, se o planejamento for elaborado de forma incorreta o município pode até efetuar os demais processos como: compras, logística, seleção de pessoal, execução de políticas, entre outros, de forma adequada, mas, devido à falta de planejamento o atingimento da eficiência pode estar comprometido.

Giacomoni (2010) complementa explicando que, a integração entre plano plurianual e orçamento anual fica ainda mais bem explicitada por meio do papel cumprido na LDO, que, além de fornecer orientação para a elaboração dos orçamentos anuais, tem por finalidade destacar, da programação plurianual, as prioridades e metas a serem executadas em cada orçamento anual.

Galiza (2014) aponta que, na fundamentação da integração dos instrumentos de planejamento orçamentário, o PPA tem como objetivo indicar o planejamento de médio prazo, com a preexistência para investimento e alocação dos recursos, servindo de medida para consolidar as diretrizes do próximo ano (LDO), que embasa a LOA determinando os recursos para cada prioridade. A apreciação e aprovação das Leis pelo poder legislativo se faz necessário para que haja o conhecimento e debate por parte da sociedade sobre as prioridades e recursos destinados para cada projeto. O autor ainda reforça que, “a LOA deveria ser um desdobramento natural do PPA e normatizado pela LDO. Na falta dessa integração, porém, o PPA vira uma mera formalidade legal para a aprovação da LOA, a qual se torna a Lei mais relevante do processo orçamentário” (GALIZA, 2014, p. 15).

Vainer, Albuquerque e Garson (2001), esquematizam o relacionamento entre os três instrumentos de planejamento, conforme mostra a figura 04:

Figura 4: Integração entre PPA, LDO e LOA.



Fonte: Adaptado de Vainer, Albuquerque e Garson (2001), 2019.

Vainer, Albuquerque e Garson (2001) explicam que, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) reforçou a necessidade de articulação entre esses três documentos, na medida em que a execução das ações governamentais passa a estar condicionada à demonstração de sua compatibilidade com os instrumentos de planejamento: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei de Orçamento Anual. Os artigos 15, 16 e 17 da LRF, determinam que a

criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarretem aumento de despesa, bem como o aumento de despesas de caráter continuado, devem estar compatíveis com o PPA e com a LOA.

Apesar da importância dos instrumentos de planejamento governamental para a realização do interesse público, Galiza (2014) afirma que, nem sempre esses três instrumentos de planejamento estão interligados, apresentando ausência de integração entre eles, o autor explica que:

Quando a integração dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) se inverte, ou seja, o PPA que se ajusta a LOA ocorre uma enorme distorção no planejamento elaborado e aprovado (PPA), e, ainda, em nível municipal o distanciamento do orçamento com o Plano Diretor do Município. (GALIZA,2014 p. 15)

Para Galiza (2014), o momento de execução orçamentária também merece destaque, nesta fase, é possível identificar a falta de integração entre os instrumentos de planejamento governamental, o que pode ocorrer por motivos diversos.

A falta de integração entre os instrumentos de planejamento governamental pode acarretar consequências aos orçamentos governamentais, bem como, ao planejamento governamental de maneira geral, conforme menciona Rezende e Cunha (2013), tais distorções podem gerar problemas, como: investimentos sem perspectivas de continuidade; ausência de visão estratégica; falta de confiança nas informações; arritmia na execução orçamentária; foco nos setores e não nos problemas. Determinados fatores podem influenciar na falta de integração entre os instrumentos de planejamento.

A partir do referencial exposto, o quadro 02 apresenta uma síntese dos fatores descritos:

Quadro 2: Fatores geradores da falta de integração entre os instrumentos de Planejamento Governamental.

Fator Gerador	Detalhamento / Consequências	Referências
Contingenciamento de recursos	Acaba afetando os projetos definidos na LDO, provocando um esvaziamento da mesma.	Galiza (2014)
Necessidade de resultados imediatistas	Normalmente com fins políticos, gera a inversão da integração desses instrumentos (PPA, LDO e LOA), uma vez que se prioriza a alocação dos recursos, sobre o planejamento estratégico.	Galiza (2014)
Conflitos entre os Poderes Executivo e Legislativo	Provoca um esvaziamento da discussão do PPA e dá uma excessiva importância a LOA em detrimento do PPA e do planejamento nele contido.	Galiza (2014) e Souza (2008)
Repasse de recursos intergovernamentais	A dependência dos recursos pode atingir positivamente, no caso de novos repasse não previstos na LOA e no PPA, como negativamente, quando estavam previstos,	Galiza (2014)

	mas não foram efetivamente disponibilizados ao Município.	
Não cumprimento do previsto no PPA, LDO e LOA	Gera a estimativa da receita, onde, o repasse não se realizará.	Galiza (2014)
Falta de transferências pactuadas ou efetivação de um novo convênio ou repasse não previsto na LOA e PPA	Tanto o não cumprimento dos repasse pactuados, como o aporte de novos repasses geram um desequilíbrio na LOA, positiva ou negativamente respectivamente, afetando a integração da mesma com o PPA.	Galiza (2014)
Falta de pessoas qualificadas para a elaboração do orçamento	Podem acarretar alterações orçamentárias, devido a um planejamento equivocado, gerando supervalorização dos valores estimados para repasse, que aliado a falta de estudos setoriais, só agrava a situação de dependência.	Galiza (2014)
Erros na delimitação da autonomia da estipulação do orçamento	A Constituição estabelece explicitamente que o Judiciário tem autonomia administrativa e financeira. Para o Ministério Público a Constituição utiliza a expressão “autonomia funcional e administrativa”, não deixando claro se esta autonomia abarca a esfera financeira. Para o Legislativo a expressão utilizada é ainda mais vaga: “competência privativa para dispor sobre sua organização e funcionamento”	Mendes (2008)
Prazos de tramitação das leis	Os prazos de tramitação das leis que compõem o sistema, por vezes, quebram a hierarquia constitucional que atribui ao PPA o caráter supraordenador e à LDO o caráter de orientadora da elaboração da LOA, sendo esta última vinculada tanto a LDO quanto ao PPA.	Bahia (2018)
Poder do Congresso em alterar o orçamento	A aparente troca das prioridades entre o PPA, a LDO e a LOA aprovados infere o fracasso do PPA como instrumento de aperfeiçoamento do processo de planejamento e orçamentação para fornecimento de diretrizes estratégicas e para que se atinja uma eficiente alocação dos escassos recursos públicos.	Bahia (2018)
Aprovação de emendas ao orçamento	A aparente troca das prioridades entre o PPA, a LDO e a LOA aprovados infere o fracasso do PPA como instrumento de aperfeiçoamento do processo de planejamento e orçamento para fornecimento de diretrizes estratégicas e para que se atinja uma eficiente alocação dos escassos recursos públicos.	Bahia (2018)
Falta de conhecimento dos prazos normativos por parte dos gestores.	Gera um planejamento Estratégica sem visão orçamentária e um orçamento sem planejamento.	Ribeiro (2011)
Falta de conhecimento e interesse dos servidores de nível tático operacional sobre o ciclo e o processo orçamentários.	Os funcionários precisam entender que são parte do processo de tomada de decisão do planejamento, e que esse planejamento precisa estar ancorado ao orçamento para que se torne realidade de fato. É preciso haver alinhamento entre essas questões e os processos de trabalho.	Ribeiro (2011)
Ocorrência de sobras orçamentárias e/ou a não conclusão em tempo hábil do processo licitatório.	Ocasiona excussão de projetos e iniciativas dissociadas do planejamento.	Ribeiro (2011)
Pouca maturidade no processo de elaboração do planejamento.	Acarreta discrepância com o orçamento. Há iniciativas pontuais dissociadas do planejamento, mas, que envolve um orçamento significativo, mostrando que ainda não se conseguiu amadurecimento para priorizar as ações estratégicas com categorização e até mesmo da relação orçamentária.	Ribeiro (2011)

Fonte: Elaboração Própria (2019).

Por meio da análise do quadro 02, é possível identificar alguns fatores que afetam a integração harmônica entre os instrumentos orçamentários, ou seja, os fatores que provocam o distanciamento do planejamento definido no PPA com a execução orçamentária LOA, provocando assim desafios ao desenvolvimento desejado para o município.

Outro fator que pode interferir negativamente no ciclo orçamentário, são as imprecisões orçamentárias. Fajardo (2016) descreve essas imprecisões como erros orçamentários que não são deliberadamente cometidos pelo Executivo, provenientes de imprecisões nos modelos de estimação de receitas utilizados ou das estimativas dos parâmetros orçamentários assumidos, bem como de comportamentos inesperados do contexto macroeconômicos e de limitações técnicas do corpo de funcionários dos governos estaduais.

Acerca do tema, Azevedo (2013) traça um esquema de estimação de imprecisões orçamentárias. Para ele, no processo de elaboração do orçamento, que diz respeito ao momento t_0 , podem-se constatar erros chamados de imprecisões orçamentárias, o autor explica que:

No momento da elaboração do orçamento público os cálculos das estimativas das receitas e despesas efetuadas pelos gestores no momento t_0 são informações privadas, sendo que apenas os valores são inseridos na proposta de orçamento (projeto de Lei da LOA) são informações públicas. Assim, entre o momento dos cálculos privados do orçamento e a sua inclusão no projeto de Lei da LOA podem ocorrer as estratégias. Os fatores que levam a imprecisão atuam no momento t_0 em decorrência de fatos passados, como o baixo enforcement por parte dos controles ou a falta de estrutura do setor de planejamento dos entes (AZEVEDO 2013, p. 89).

De acordo com Fajardo (2016), a imprecisão orçamentária pode ser separada em três tipos: aleatório, caso haja imprecisões nas premissas do orçamento que estão sendo utilizadas; analítico, caso haja alguma imprecisão no modelo de estimação; e sistêmico, devido a outros fatores de difícil mensuração, como a qualidade do corpo técnico que elabora o Orçamento Público e que arrecada suas receitas. Zielinski, Hirt e Witt (2017) propõem que, para apontar os níveis de imprecisão e precisão do orçamento, se faz necessário verificar se os orçamentos previstos são compatíveis com os executados nos municípios.

Segundo Azevedo (2013), as imprecisões podem surgir, pois, o prefeito após aprovar seu programa de governo nas eleições, pode optar por mudar o programa, sobrepondo-se a atender os interesses políticos de determinados grupos de interesse, em detrimento dos interesses da sociedade. Para tanto, elabora orçamentos superestimados ou subestimados com o intuito de gerar espaços para acomodações futuras. A imprecisão também pode ser proveniente de erros involuntários na estimação, por falta de capacidade de planejamento,

ocasionadas por dificuldades técnicas e racionalidade limitada no momento da elaboração do orçamento, provocando erros de estimação.

Para Fajardo (2016 apud REZENDE & CUNHA, 2013), a imprecisão afeta diretamente duas das quatro qualidades básicas que o orçamento necessita para possuir credibilidade: o equilíbrio e a previsibilidade; e afeta indiretamente as outras duas qualidades, que são a compreensão e vitalidade democrática. Fajardo (2016) analisa que esses fatores estariam associados à intensidade de controle (externo, legislativo, interno e social) e à estrutura de planejamento existente no estado (capacitação dos servidores). Ambos os fatores intensificariam a atenção dada à utilidade de adoção de novas tecnologias de gestão (awareness), e conseqüentemente reduziria o grau de imprecisão da estimação.

Azevedo (2013, p. 88) analisa que:

Os orçamentos públicos tendem a conter imprecisão na estimação em decorrência dos agentes do executivo e do legislativo serem motivados por uma racionalidade política e por sofrerem uma penalização limitado por parte do controle externo em relação a relação à imprecisão orçamentária, além de possuir uma baixa da utilidade do orçamento como uma ferramenta de gestão.

O autor ainda alerta que, a imprecisão na estimação de receitas e despesas no orçamento deturpa a destinação planejada, arriscando a execução do plano, reduzindo a capacidade do próprio governo de planejar as suas ações (AZEVEDO, 2013). A falta de motivação para buscar a precisão, e falta de cobrança dos órgãos de controle externo e mecanismos de controle social, podem levar a erros e à baixa atenção nos processos orçamentários dos municípios, principalmente quando os instrumentos de planejamento são elaborados de forma participativa, a falta de integração entre os instrumentos pode gerar o desestímulo à participação.

Fajardo (2016) explica que a imprecisão no orçamento afeta a credibilidade da informação perante a sociedade, o controle externo e dentro do próprio Governo, que passa a não utilizar o orçamento para gestão, servindo apenas para o registro ex-post da execução e apuração dos limites constitucionais. O autor ainda reforça que o orçamento público enquanto um instrumento de fornecimento de informações para todos os interessados nas contas públicas, a estimação errônea dos recursos disponíveis é capaz de afetar a forma pela qual se espera (e se pode cobrar) pelas ações governamentais (FAJARDO, 2016).

De acordo com Azevedo (2013, p. 66), “o aumento do interesse popular pela transparência e a exigência de uma maior participação tem levado aos administradores públicos a realizarem mudanças no processo de elaboração do orçamento, implantando

ferramentas que permitam o envolvimento da população”. Entretanto, orçamentos que apresentam falta de integração entre os instrumentos de planejamento governamental ou imprecisões orçamentárias podem, a título de exemplo, despertar na população a falta de interesse na participação da construção de orçamentos participativos.

Alguns fatores podem ser desencadeadores de imprecisão orçamentária, como descrito no quadro 03:

Quadro 3: Possíveis causas desencadeadoras de imprecisão orçamentária.

Imprecisões	Detalhamento	Referências
Imprecisão da Receita Total	Mensura a variação entre o valor previsto para o total das receitas e o valor arrecadado total.	Azevedo (2013) e Zielinsski, Hirt e Witt (2017)
Imprecisão da Receita de IPTU	Mensura a variação entre o valor previsto para a receita de IPTU e o valor arrecadado.	Azevedo (2013) e Zielinsski, Hirt e Witt (2017)
Imprecisão da Receita de ISS	Mensura a variação entre o valor previsto para a receita de ISS e o valor arrecadado.	Azevedo (2013) e Zielinsski, Hirt e Witt (2017)
Imprecisão dos Indicadores Fiscais	Verifica o estabelecimento de metas de resultados fiscais a serem atingidas na excussão orçamentária. A falta de informação do índice causa distorções nas previsões.	Azevedo (2013)
Imprecisão da Despesa Total.	Mensura a variação entre o valor fixado total para as despesas e seu valor empenhado	Azevedo (2013) e Zielinsski, Hirt e Witt (2017)
Imprecisão Mensurada por Função.	Mensura a variação entre o valor previsto para ser gasto em uma função de governo e o valor gasto em outra função.	Azevedo (2013) e Zielinsski, Hirt e Witt (2017)
Imprecisão das Despesas de Pessoal.	Mensura o grau de imprecisão para as despesas de pessoal, confrontando-se a despesa fixada para pessoal com seu valor executado.	Azevedo (2013) e Zielinsski, Hirt e Witt (2017)
Imprecisão da Despesa Corrente, exceto pessoal.	Mensura o grau de imprecisão para as despesas correntes (exceto despesas de pessoal), confrontando-se o valor fixada seu valor executado.	Azevedo (2013) e Zielinsski, Hirt e Witt (2017)
Imprecisão por Subestimação de Receita.	Verifica o princípio do equilíbrio, onde o valor das receitas previstas no orçamento deve servir como base de cálculo para a aprovação dos créditos orçamentários nas despesas.	Azevedo (2013) e Fajardo (2016)
Imprecisão por Superestimação de Receita.	Constata se os municípios elaboraram o orçamento com receitas superestimadas, a fim de obter créditos orçamentários aprovados nas despesas acima da capacidade real de arrecadação.	Azevedo (2013) e Fajardo (2016)
Imprecisão por Controle Legislativo.	Verifica o interesse do Legislativo em acompanhar a alocação de recursos orçamentários (Quanto maior for o apoio do prefeito por parte da Câmara de Vereadores, menor o controle orçamentário, e maior risco de imprecisão).	Azevedo (2013)
Imprecisão por Intensidade dos Controles (externo, Legislativo e social.	A baixa intensidade de controles favorece a adoção de estratégias deliberadas no orçamento, aumentando a imprecisão.	Azevedo (2013)

Imprecisão por discrepância entre os valores previstos e os valores executados.	Analisa se os valores que foram inicialmente orçados para determinada área de aplicação, foram executados dentro da área planejada.	Azevedo (2013)
Imprecisão por Controle Social.	Constata o interesse dos cidadãos sobre os valores a serem cobrados da população, levando a uma maior acurácia por parte do prefeito, sobre as receitas.	Azevedo (2013)
Imprecisão por Capacidade de planejamento.	Verifica a necessidade de planejamento do município, a existência de controle interno no município a nível de atualização contábil e a elaboração dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA).	Azevedo (2013) e Galiza (2014)
Imprecisão por Capacidade de Inovação.	Quanta maior a capacidade de inovação dos municípios, como por exemplo a adoção da nova regra de contabilidade aplicada ao setor público, maior a capacidade de elaborar orçamentos com menor imprecisão.	Azevedo (2013)
Imprecisão da Metodologia de Elaboração do Orçamento.	A utilização de determinados modelos de orçamento, como por exemplo o modelo de orçamento incremental pode interferir na imprecisão da despesa total. Quanto maior o incrementalismo adotado nas despesas de pessoal na elaboração do orçamento, maiores a imprecisão da despesa total apurada.	Azevedo (2013) e Galiza (2014)
Imprecisão por alocação de valores acima da real necessidade.	O planejamento das demais ações, acaba sendo prejudicado, em virtude da diminuição dos valores disponíveis para as demais áreas dentro da capacidade de arrecadação do ente.	Azevedo (2013)
Imprecisão das Metas Fiscais	O planejamento impreciso das metas fiscais pelos entes, limitará a sua função principal, que é a de servir como instrumento de planejamento do endividamento ao desenvolver as políticas públicas do exercício seguinte.	Azevedo (2013)
Imprecisão do resultado primário.	Pondera a imprecisão total, que tem impactos fiscais e que pode aproximar o quanto a administração pública aceita de risco fiscal, e o quanto a falta de atenção à meta fiscal pode afetá-la.	Azevedo (2013)
Imprecisão da sazonalidade da arrecadação de tributos.	A identificação de comportamento sazonal possibilita que o orçamento, bem como o planejamento de investimentos feitos na gestão municipal, seja realizado com maior precisão.	Righi e Ceretta (2015)

Fonte: Elaboração Própria (2019).

O quadro 03 apresenta alguns fatores geradores de imprecisão orçamentária, que afetam diretamente o orçamento e o planejamento público. Entretanto, Zielinski, Hirt e Witt (2017) e Azevedo (2013), ressaltam que a imprecisão orçamentária não é decorrente apenas de erros no momento de criação do orçamento no que se refere à estimativa, mas também pela existência de determinadas estratégias aplicadas no orçamento, como a subestimação ou a superestimação de receitas, e a subestimação de despesas de pessoal.

Azevedo (2013) ainda afirma que o orçamento não é utilizado como um instrumento de planejamento, como visões clássicas da administração poderiam sugerir. Mas sim, o orçamento municipal no momento ex-ante serve como uma arena de negociação de recursos e de atingimento de limites constitucionais e fiscais, e ex-post ele continua sendo uma arena de autorização de determinados gastos. Ele atua mais como um mecanismo de registro contábil de entradas e saídas financeiras do que como um dos instrumentos de planejamento. A precisão no orçamento brasileiro pode ser entendida como “executar aquilo que foi permitido”, e não “aquilo que foi planejado”. O autor ainda conclui que não há como apurar imprecisão orçamentária com um único índice, pois existem comportamentos diferentes na previsão das receitas e na alocação das despesas, e também entre os tipos de receitas e de despesas existentes. (AZEVEDO, 2013)

Zielinski, Hirt e Witt (2017), conclui afirmando que a falta de planejamento adequado e de um sistema de controle eficiente podem ocasionar o alto nível de imprecisão orçamentária e inúmeras suplementações orçamentárias, pois não existe foco na importância do processo de elaboração do orçamento e são autorizados gastos acima da sua capacidade de arrecadação, o que acaba provocando distorções no orçamento dos municípios.

A partir do estudo foi possível identificar os possíveis fatores geradores da falta de integração entre os instrumentos de planejamento governamental, bem como, algumas das possíveis causas desencadeadoras de imprecisão orçamentária. Esse levantamento funcionou como base para a sessão a seguir, que apresenta os resultados da pesquisa proposta, a qual buscou investigar sobre os possíveis desafios existentes e que entravam a concretização das ações previstas nos instrumentos de planejamento governamental (PPA, LDO, LOA) no município de Natal/RN.

4 CICLO ORÇAMENTÁRIO E INTEGRAÇÃO ENTRE OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL EM NATAL/RN.

De acordo com Ferreira Filho (2014), o Orçamento Participativo (OP) é considerado uma ferramenta governamental de democracia participativa que tem por objetivo influenciar e estimular os cidadãos a apresentarem sugestões ou até mesmo decidirem sobre os orçamentos públicos. A participação da comunidade costuma contar com assembleias abertas e periódicas e etapas de negociação direta com o governo. No Orçamento Participativo retira-se parte do poder de uma elite burocrática repassando-o diretamente para a sociedade, que por sua vez, passou a ocupar espaços que antes lhe eram negados.

No que concerne ao PPA Participativo, Ferreira Filho (2014) explica que é uma ferramenta do próprio Orçamento Participativo, tendo raízes dentro deste, para a democratização dos orçamentos públicos, culminando com a abertura social nesse processo de planejamento. Ou seja, o Plano Plurianual Participativo (PPA-P) representa o planejamento das ações do governo para o período de quatro anos, com diretrizes, objetivos e metas, incluindo a participação da sociedade civil organizada.

Nesse sentido, atualmente o processo de planejamento municipal de Natal/RN passou por uma mudança de perspectiva, a partir da implantação do PPA Participativo. De acordo com Ferreira (2017), a idealização do processo de elaboração do PPA 2018-2021 partiu da necessidade de resgate desse documento como instrumento efetivo de planejamento. Diante dessa premissa, visualizou-se a necessidade de reestruturação do PPA do município, estabelecendo novas bases para o seu processo de elaboração. O PPA participativo foi elaborado através de linhas de atuação interna, onde foi necessário promover a interação entre os diversos órgãos municipais, criando um ambiente propício para a integração das políticas públicas nos próximos quatro anos, com o intuito de que as ações presentes no documento pudessem refletir o trabalho diário das secretarias, bem como os seus planejamentos de médio prazo. E linhas de atuação externa, com foco na participação social e no diálogo com os municípios da Região Metropolitana de Natal (RMNatal), o qual agregou valor político e organizativo ao processo, produzindo uma sinergia entre as áreas meio e fim da gestão municipal, além da mobilização e do envolvimento direto da sociedade, seja por meio virtual, presencial, ou de todos os canais de escuta social disponibilizados pela gestão municipal.

O município de Natal também passou por uma inovação no processo de gestão das políticas municipais. Lopes e Silveira (2018) relatam que a partir de 2018, o município passou a contar com um sistema que facilitará o monitoramento e a avaliação do PPA Participativo,

uma vez que avaliar significa produzir aprendizagens para os gestores públicos e para a sociedade natalense. Quanto ao acompanhamento da execução do PPA auxiliará na tomada de decisão a respeito da continuidade, da necessidade de interrupção, do fortalecimento ou da substituição das ações municipais.

A fim de conhecer o processo de elaboração e implementação do PPA Participativo de Natal, foram realizadas entrevistas com gestores responsáveis pelo planejamento e orçamento no município, deste modo, foram entrevistados o Controlador Geral Adjunto do Município; a Ex-Secretária da SEMPLA, à frente da pasta no período de elaboração do PPA 2018-2021; a Secretária Adjunta de Orçamento e Finanças da SEMAD; a Secretária Adjunta de Administração Finanças e Logística da SMS, a Chefe do Departamento Financeiro da STTU e a Assessora Técnica da SEMDES.

No que concerne à elaboração do PPA (2018-2021), Lopes e Silveira (2018, p. 07-08) explicam que o planejamento realizado no município de Natal/RN estabeleceu como princípios que nortearam a atuação da gestão:

a articulação interinstitucional e integração das políticas municipais; o fortalecimento do diálogo com atores sociais e com a sociedade natalense; o aprimoramento do processo de avaliação de políticas públicas; a promoção da transparência e a qualificação da produção dos dados e das informações que subsidiam a participação social e a tomada de decisão; a observância das especificidades territoriais nos processos de formulação e implementação das políticas públicas; o fortalecimento do diálogo com os demais entes federados, a fim de garantir a efetividade das políticas públicas; a adoção do planejamento como estratégia fundamental para o desenvolvimento local.

Conforme ressaltam Lopes e Silveira (2018), diante dessas diretrizes, o município de Natal/RN adotou a integração governamental e a participação social como palavras chave para o processo de elaboração do PPA, e o seu processo de construção proporcionou aprendizado aos gestores municipais e à sociedade, aprimorando o processo de planejamento.

O processo de elaboração dos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) no município de Natal é realizado respeitando as diretrizes estabelecidas no Plano de Governo, conforme explicou o Controlador Adjunto do município de Natal em entrevista realizada em 2019:

O processo é iniciado com a elaboração do Plano Plurianual que entrará em vigor no segundo ano de mandato do Chefe do Poder Executivo, por ser o instrumento que define as diretrizes, objetivos e metas que norteia as ações da Administração para um período de 04 (quatro) anos. Nessa fase, a Prefeitura Municipal do Natal reúne todos os seus órgãos e entidades para divulgar e apresentar as principais demandas da sociedade que irão sedimentar e orientar a elaboração do PPA. Oportuno ressaltar que as

demandas da sociedade são extraídas do Plano de Governo, das reuniões que a Prefeitura realiza com as diversas regiões da cidade (orçamento participativo) e audiências públicas. A partir da elaboração do PPA, o Município elabora a LDO, definindo as metas e prioridades que serão contempladas na LOA, observando a legislação correlata (constituição federal, portarias do SOF, normas da STN e etc.) e os prazos estampados na Lei Orgânica do Município. [CONTROLADOR ADJUNTO, 2019]

De acordo com o entrevistado, portanto, a elaboração do PPA de Natal ocorre de forma integrada entre os órgãos dos municípios, bem como considerando a participação social como elemento de destaque. A Secretária Adjunta de Orçamento e Finanças da Secretaria SEMAD tem uma percepção diferente do Controlador Adjunto quanto à formulação dos instrumentos de planejamento, em entrevista realizada em 2019 a mesma ressalta que a elaboração do PPA, da LDO e da LOA se dá de forma descentralizada, onde cada órgão elabora suas prioridades e metas e repassa para a secretaria de administração para a consolidação, a secretária adjunta da SEMAD menciona que:

O processo de elaboração do PPA, da LDO e do Orçamento é feito de forma descentralizada, aqui como órgão central, vem as informações e a gente consolida, é feita de forma descentralizada nas unidades. Por exemplo, quem tem receita própria faz suas estimativas e a gente consolida, a gente trabalha com a receita do município, então, aqui faz a previsão das receitas de transferências federais e a SEMUT faz das receitas próprias do município, impostos e taxas, e as outras secretarias fazem de cada receita que arrecada [...] Como a gente está na época de elaboração da LDO eu encaminho o ofício pedindo que as secretarias elaborem, exemplo, agora para a elaboração da LDO 2020 eu mando o ofício para elas fazerem a previsão orçamentária da LDO para os 03 anos: 2020, 2021 e 2022, aí as secretarias mandam, eu vou e consolido aqui, isso para LDO, orçamento e no PPA também é de forma descentralizada. [SECRETÁRIA ADJUNTA DA SEMAD, 2019].

A Chefe do Departamento Financeiro da STTU, em entrevista realizada em 2019, reforça a fala da Secretária Adjunta da SEMAD sobre a descentralização ao explicar o procedimento adotado na STTU para a formulação do PPA, focando em uma integralização interna entre os diretores e chefes de setores da STTU, e não mencionando a integração com os demais órgãos da prefeitura de Natal. No caso da LDO e da LOA ela relata que eles são elaborados pelo setor financeiro da STTU, responsável pelas previsões de arrecadações e despesas, sendo as arrecadações previstas utilizando como base as receitas arrecadadas nos três últimos anos anteriores, acrescido um percentual informado pela SEMAD, que pode ser o PIB, a inflação ou outro indicador que a SEMAD orientar. A profissional explica que o setor financeiro:

recebe as demandas do departamento de planejamento, onde, a pessoa responsável pelo planejamento consolida através de reunião com vários diretores e com chefias como vai ser a demanda de execuções para os quatro anos, então ela chama cada diretor de departamento e verifica quais são as demandas que a cidade está necessitando com relação a mobilidade e ao trânsito, então dessa forma ela prepara o PPA, a partir daí existe as linhas de formações que ela deve consolidar, o que seja necessário tanto de recursos federais como de recursos municipais, porque também é feito no planejamento que nós vamos receber de projetos e de demandas que temos que executar do governo federal. [...] no caso da LDO e da LOA essas duas receitas, eu faço uma avaliação de três anos anteriores, para que eu possa tirar uma média e coloque um percentual, onde esse percentual pode ser norteado pela SEMAD [...] [SECRETÁRIA ADJUNTA DA SEMAD, 2019].

A Secretária Adjunta de Administração Finanças e Logística da SMS e a Assessora Técnica da SEMDES, em entrevista realizada em 2019, concordam com o Controlador Adjunto, explicando os procedimentos de elaboração do PPA participativo. A Assessora Técnica da SEMDES detalha melhor os procedimentos, reforçando que:

A elaboração do PPA 2018-2021 ocorreu de maneira transparente e participativa. Os técnicos das secretarias foram chamados pela Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPLA) a participarem de treinamentos e capacitação de como planejar suas ações, conforme realidade de cada secretaria. Houve também capacitação em alimentar a plataforma do sistema e-cidade, com as informações elaboradas. Outra importante observação, é que a sociedade também participou da elaboração, através do PPA virtual diretamente no portal da prefeitura e também por meio de encontros presenciais. Nestes dois formatos foi possível a sociedade saber das ações que cada secretaria tinha planejado, bem como contribuir com a participação neste instrumento. Como a LDO e LOA são instrumentos derivado do PPA, o processo também foi tranquilo e bem aplicado aqui na Secretaria. Foram realizadas reuniões internas em cada setor, e depois enviaram seus planejamentos, onde foram analisadas pelo gestor, priorizando aquelas baseadas nas demandas da sociedade, e também na melhoria dos processos internos da Secretaria. Após estas atividades, foi enviado via sistema para a SEMPLA para posterior aceitação dos membros do legislativo (encaminhado pelo município). [ASSESSORA TÉCNICA DA SEMDES, 2019].

A partir da entrevista realizada em 2019 com a Ex-Secretária Municipal de Planejamento da prefeitura de Natal/RN, à frente da pasta no período de elaboração do PPA 2018-2021, é possível compreender melhor a integração na formulação do PPA mencionada pelo Controlador Adjunto, a Ex-Secretária detalha como ocorreu a elaboração do novo PPA Participativo no município:

O processo de elaboração do PPA ocorreu a partir da definição de um conjunto de estratégias que buscaram garantir a participação ativa dos órgãos que compõem a administração municipal e da população. Além disso, fez-se uma aproximação com os demais municípios que compõem a Região Metropolitana de Natal, de modo que pudessem ser pensadas ações que

poderiam ser registradas no PPA de cada um daquelas. A ideia subjacente era de que tais ações favoreceriam o enfrentamento de problemas que são comuns no contexto metropolitano, reforçando, assim, aspectos relacionados à cooperação interfederativa. Nesse sentido, definiu-se um conjunto de atividades que pudessem garantir o alcance dos objetivos. Ou seja, atividades específicas com os técnicos municipais, população e municípios. No limite, foi um esforço de construção coletiva com os diferentes atores que impactam no processo de produção de políticas públicas, na escala municipal e metropolitana. [EX-SECRETÁRIA DA SEMPLA, 2019].

A partir da fala dos entrevistados, pode-se perceber a existência de uma participação efetiva dos órgãos da prefeitura de Natal, principalmente em reuniões, fóruns municipais, capacitações e audiências públicas para a formulação das prioridades e metas do PPA, entretanto, a fala da Secretária Adjunta da SEMAD demonstra que determinadas ações específicas a cada órgão, e principalmente a formulação da LDO e da LOA são definidas de forma descentralizada, e a secretaria de administração fica responsável apenas pela consolidação delas.

Considerando a alteração no modelo de formulação do PPA (2018-2021), se comparado com o modelo que antecedeu ao de 2018-2021, a Ex-Secretária da SEMPLA avalia que, cada gestão compreende a estruturação do seu planejamento de maneiras distintas, levando em conta diversas variáveis (política, econômica, institucional, social, cultural, etc.). Diante disso, a Ex-Secretária avalia que se pode observar uma maior ou menor adesão a aspectos básicos imprescindíveis ao processo de elaboração do PPA, a exemplo da participação da sociedade, da intersetorialidade, da integração dos territórios, da criação de oportunidades de investimento, da seletividade do gasto público, etc. Desse modo, cada processo de elaboração manifesta variações pois um ou outro desses aspectos será aferido em maior ou menor medida. A maior dificuldade é garantir que naquele processo essa diversidade de aspectos seja apurada de maneira integrada, harmônica e continuada, concordando que as diferentes etapas do ciclo orçamentário, e de cada um dos instrumentos que o compõe, não são excludentes, mais sim interdependentes, tornando cada vez mais urgente e necessário o fortalecimento das etapas relacionadas ao monitoramento e à avaliação do referido ciclo.

Em suma, pode-se perceber que o processo de formulação do PPA pode mudar a depender de diversas variáveis, todavia, é de grande importância que haja integração e harmonia em todo o processo, a fim de fortalecer o ciclo orçamentário, ampliar a participação social e estabelecer um monitoramento e avaliação viável ao gestor que irá realizar.

Sabendo-se que a elaboração do PPA em vigor se deu de maneira participativa, a Ex-Secretária da SEMPLA explica que é indispensável a participação da população no processo de produção das políticas, a fim de possibilitar a efetivação dos princípios da gestão

democrática da cidade, entretanto, no processo dessa participação, ainda existem muitos desafios a serem superados no sentido de fortalecer a relação Estado e sociedade. A profissional reforça que especificamente no caso do Plano Plurianual, tal participação é uma exigência e esclarece que o processo de elaboração do PPA (2018-2021) em Natal, procurou garantir a participação efetiva da população do município em todos os momentos do referido processo. Para tanto, a Ex-Secretária explica que:

Foram estabelecidos espaços de participação materializados no PPA – Virtual (plataforma disponibilizada pela secretaria de Planejamento do município do Natal, então responsável pela coordenação do processo de elaboração) que possibilitava as pessoas indicarem suas áreas temáticas/ações prioritárias/recorte espacial para serem analisadas e discutidas pelo poder público e pela sociedade. Essa discussão ocorreu nos Fóruns Interconselhos e nas Audiências Públicas. Os primeiros reuniram representantes de diversos conselhos setoriais de políticas públicas para a construção das ações. As audiências, por sua vez, tinham um caráter mais ampliado em termos de participação e de discussão. Nelas foram apresentadas a estrutura, os principais eixos, objetivos, recursos financeiros e ações constantes no PPA. [EX-SECRETÁRIA DA SEMPLA, 2019].

No que diz respeito à participação da população natalense na formulação do PPA 2018-2021, mesmo com o município propiciando a participação de toda a população sem distinção de classe socioeconômica ou demais tipos de exclusão, a Ex-Secretária da SEMPLA ressalta a importância da participação da população na produção de políticas públicas, entretanto, avalia que poucas pessoas buscam participar das tomadas de decisão governamental, ficando limitado a um público mais especializado, a Ex-Secretária ainda reforça a necessidade da ampliação dos canais de participação da população, a fim de fortalecer a gestão pública.

Toda e qualquer participação é importante no processo de produção de políticas públicas. No caso de Natal ocorreu uma participação bastante qualificada, sobretudo nos Fóruns Interconselhos e nas Audiências. Apesar disso, avalio que são poucas as pessoas que procuram participar desses espaços, muitas vezes porque os enxerga como exclusivos daqueles que detém algum conhecimento na área, o que tem relação direta com modelos de planejamento mais tradicional nos quais o componente da participação não se faz presente. Outros não participam pelo simples e errado, na minha visão, fato de que pensam que não resultará em nada, tudo permanecerá do mesmo jeito. No limite, penso que a população não participou de forma efetiva, mas que a participação ocorrida foi fundamental no processo de elaboração do PPA. Ouso dizer, ainda, que é necessário ampliar cada vez mais os espaços e os canais de participação, como condição essencial para o fortalecimento da gestão pública. [EX-SECRETÁRIA DA SEMPLA, 2019].

Pode-se então perceber que a participação social tem se tornado cada vez mais importante para a formulação de políticas públicas eficientes e eficazes, entretanto, é necessário ser ampliada essa participação, de forma que a população possa compreender e acreditar que a participação social não está limitada apenas a pessoas especializadas nas áreas em debate e que sua participação corrobora positivamente para a formulação de um PPA com metas e ações reais e realizáveis. É necessário também que o poder público busque formas de potencializar a participação a partir da abertura de novos espaços e da criação de estratégias para que mais pessoas participem. Porém, os cidadãos participarão na medida em que se sentirem estimulados a isso. Por exemplo, isso acontece quando o cidadão percebe que sua participação possui retorno, é atendida.

Wampler (2005) explica que caso a população não veja resultados positivos com o Orçamento Participativo, é possível que aconteça um esvaziamento futuro nas ações do OP, o autor reforça que onde a população não enxergou a demanda sendo concretizada, não houve avanço, e ainda menciona que:

Utilizar o OP como um meio para a criação de novas bases de apoio político. O risco, claro, é que as novas instituições participativas produzam resultados tímidos ou que a administração municipal não seja capaz de gerar participação suficiente para instituir um processo dinâmico (WAMPLER, 2005, p. 43).

Diante disso, Natal vem adotando estratégias que auxiliam no acompanhamento das ações por parte da sociedade. A exemplo, ocorreu a implantação do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGP), o qual foi instituído pela mesma Lei que instituiu o PPA 2018-2021, a Lei Municipal nº 6.704 de 01 de agosto de 2017, em seus artigos 12, 13, 14 e 15:

Art. 12 - O Poder Executivo, por meio da Secretaria Municipal de Planejamento, instituirá o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento, a fim de promover o Acompanhamento, o Controle e a Avaliação do Plano Plurianual 2018-2021, no prazo máximo de 01 (um) ano. Parágrafo único. A gestão do referido sistema será de atribuição da Secretaria Municipal de Planejamento.

Art. 13 - Os Órgãos do Poder Executivo responsáveis pelas ações, nos termos do Anexo I desta Lei, deverão manter atualizados, durante cada exercício financeiro, da forma estabelecida pela Secretaria de Planejamento, as informações referentes à execução física e financeira das ações sob sua responsabilidade.

Art. 14 - O Poder Executivo promoverá a participação da sociedade no monitoramento e na avaliação do Plano de que trata esta lei.

Art. 15 - A Secretaria Municipal de Planejamento garantirá o acesso, pela Internet, às informações relativas ao processo de monitoramento, controle e avaliação do Plano Plurianual Participativo 2018-2021 (NATAL, 2017).

De acordo com a referida lei, os órgãos do Poder Executivo deverão manter atualizados, durante cada exercício financeiro, as informações referentes à execução física e financeira das ações do PPA Participativo sob sua responsabilidade. Além disso, a lei define que o monitoramento e a avaliação deverão ocorrer de forma participativa. Entretanto, deve-se destacar que a utilização dessa estratégia dependerá da vontade política, devendo a sociedade ter acesso ao acompanhamento das ações, conforme relatam Lopes e Silveira (2018, p. 08):

O plano plurianual foi instituído pela Lei Municipal nº 6.704 de 01 de agosto de 2017. Dentre outros aspectos, esta norma deu continuidade à busca pelo fortalecimento dos processos de planejamento e de gestão em Natal. Conforme estabeleceu a referida lei, o Poder Executivo, por meio da Secretaria Municipal de Planejamento, deveria instituir o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento, a fim de promover o Acompanhamento (SIGP), o Controle e a Avaliação do Plano Plurianual 2018-2021. Trata-se de uma inovação no processo de gestão das políticas municipais. A partir de 2018, Natal passa a contar com um sistema que proporcionará o monitoramento e a avaliação do PPA Participativo. Parte-se da compreensão de que avaliar significa produzir aprendizagens para os gestores públicos e para a sociedade natalense. O acompanhamento da execução do PPA apoiará a tomada de decisão a respeito da continuidade, da necessidade de interrupção, do fortalecimento ou da substituição das ações municipais.

Apesar da determinação de criação do sistema, bem como de que o monitoramento e a avaliação sejam realizados de forma participativa, não foram encontrados meios em pesquisa no site da Prefeitura Municipal de Natal para que a população possa acompanhar as ações em execução ou concluídas.

Vale destacar que o PPA Participativo de Natal/RN passou a prever a origem da ação como um dos atributos presentes no documento, tendo em vista as contribuições recebidas da sociedade e a necessidade de integração das demandas da população com a visão dos técnicos e com as proposições do legislativo. Nesse sentido, no momento da elaboração do PPA, cada ação recebeu a indicação, podendo ter se originado do “poder público”, “sociedade” e “emenda parlamentar”. Quando a ação resultava de proposta de mais de um ator, era rotulada com “sociedade e poder público”, “sociedade, poder público e emenda parlamentar”; “poder público e emenda parlamentar” ou “sociedade e emenda parlamentar”. Trata-se de uma importante ferramenta que evidencia a participação ocorrida e poderá ser utilizada para o acompanhamento da execução do PPA pelo poder público e pela sociedade. Nesse sentido, deverá o poder público buscar formas de priorizar demandas da sociedade e demonstrar que suas proposições estão sendo atendidas, conforme pode ser observado na figura 05.

Figura 5 - Origem das ações previstas no PPA.

DADOS DA ATIVIDADE/PROJETO		
Código:	1006	
Órgão:	SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO/SME	
Tipo:	PROJETO	
Título:	IMPLANTAÇÃO DA SALA DE PRODUÇÃO DE MATERIAIS EM BRAILLE	
Programa:	EDUCANDO PARA A CIDADANIA	
Produto:	SALA IMPLANTADA	
Objetivo:	DISPONIBILIZAR A PRODUÇÃO DE MATERIAIS EM BRAILLE PARA ALUNOS COM DEFICIÊNCIA VISUAL NAS UNIDADES DE ENSINO DA REDE MUNICIPAL.	
Abrangência:	MUNICÍPIO	
Origem:	PODER PÚBLICO	
METAS		
DESCRIÇÃO		UNIDADE DE MEDIDA
* ATENDER 100 ALUNOS, ANUALMENTE, COM DEFICIÊNCIA VISUAL, DISPONIBILIZANDO MATERIAIS DIDÁTICOS ACESSÍVEIS		UNIDADE
FONTES DE RECURSO		
Municipal	70.806,00	
TOTAL	70.806,00	

Fonte: Natal (2017, p. 05).

A figura acima representa uma ação do PPA, referente a implantação da sala de produção de materiais em braille da Secretaria Municipal de Educação, cada ação é composta por diversos atributos, tais como: código, órgão, tipo, título, programa, produto, objetivo, abrangência e origem. No tópico origem, é possível identificar de onde partiu a indicação da ação, assim, a população consegue acompanhar com uma maior facilidade as propostas indicadas pela sociedade e pelos demais envolvidos.

Apesar da mudança de perspectiva na elaboração do PPA de Natal, a partir da adoção do PPA Participativo, ter sido vista pelos entrevistados como um ponto bastante positivo para a formulação deste documento e para a integração dos instrumentos de planejamento, ainda é possível mencionar algumas dificuldades na elaboração do PPA, da LDO e da LOA. Segundo o Controlador Adjunto “A maior dificuldade encontrada na elaboração desses instrumentos está na definição das prioridades a serem atendidas, tendo em vista que as demandas da sociedade são infinitas e os recursos disponíveis são limitados”.

A Secretária Adjunta de Orçamento e Finanças da SEMAD menciona alguns fatores que podem prejudicar a elaboração desses instrumentos, explicando que, “o município tem que se preocupar com a questão da capacitação da mão de obra e com relação à continuidade”, outro fator mencionado pela Secretária Adjunta de Orçamento e Finanças da SEMAD é a falta de um setor de planejamento em todas as secretarias do município, a mesma relata que:

São as próprias unidades financeiras que fazem seu próprio orçamento. Seria ideal que todas as secretarias tivessem unidade de planejamento, pensando na secretaria planejando seu próprio orçamento. Tanto seu orçamento como o seu PPA, então, o que causa impacto, é que as vezes o orçamento não chega a ser tão bem planejado porque esse orçamento é descentralizado, eu não posso pensar na prefeitura como um todo, cada unidade pensa seu próprio orçamento, a gente vem aqui e consolida, o que as vezes dar problema durante a execução e a gente tem esse número de remanejamento é isso, o que seria ideal era que tivesse uma unidade de planejamento em cada unidade orçamentária, e a questão da falta de pessoal, precisa se pensar nisso, pessoal mais voltado para a área de planejamento. [SECRETÁRIA ADJUNTA DA SEMAD, 2019].

A Chefe do Departamento Financeiro da STTU e a Secretária Adjunta de Administração Finanças e Logística da SMS também mencionam a questão do quadro de pessoal e preparação dos colaboradores como fatores que podem afetar de alguma maneira a elaboração dos instrumentos de planejamento. A Chefe do Departamento Financeiro da STTU afirma que o grande problema é o déficit de profissionais, uma vez que muitos profissionais agentes de trânsito ocupam vagas técnicas dentro da secretaria, além disso, precisam realizar suas atividades de origem, dividindo turno em atividades administrativas na secretaria e atividades na rua como agentes de trânsito, acarretando uma sobrecarga de atividades nos profissionais. Tal fato também impacta na receita da STTU, considerando que quanto menos agentes na rua, menos arrecadação de multas, afetando o orçamento da secretaria.

Já a Secretária Adjunta de Administração Finanças e Logística da SMS afirma que o grande problema diz respeito à rotatividade de pessoal, uma vez que o quadro é composto por profissionais contratados temporariamente, provocando descontinuidade e acarretando uma dificuldade de treinamento das equipes e uma assimetria no planejamento. A secretária reforça que é possível contratar através de concurso público:

A enfermeira o farmacêutico, mas você não contrata pessoas que possam conduzir esse processo de gestão, quem trabalha com LDO, quem trabalha com a LOA, quem trabalha com isso normalmente são pessoas que são envelhecidas na repartição e ela qualifica muito pouco esse pessoal. [SECRETÁRIA ADJUNTA DA SMS, 2019].

A mesma ressalta a grande dificuldade de fazer os profissionais entenderem a importância do planejamento, que vai além de uma mera peça para cumprir um ritual, a mesma explica que o planejamento precisa ser um documento dinâmico, vivo, para afetar positivamente a população natalense como um todo. As duas entrevistadas mencionam a falta de concurso público para áreas técnica administrativas e de planejamento como fatores que dificultam a formulação dos instrumentos de planejamento governamental.

A Assessora Técnica da SEMDES acredita que “uma das dificuldades encontradas na elaboração deste planejamento é a conscientização de gestores e técnicos que a administração pública não tem mais lugar para o amadorismo”. A mesma reforça a necessidade da profissionalização que envolve o estudo de cada área de atuação para elaboração do Planejamento. E ainda ressalta que isso demanda tempo, estudo e integração entre setores/departamentos. A profissional ainda analisa que:

O processo do planejamento envolve definir metas para atingir os objetivos, sempre alinhados com os recursos que temos. Não esquecendo que todo o processo passa por um estudo de previsão de futuro. Para isso tem que saber o que temos agora e onde queremos chegar. Tudo isso envolve estudo, previsão de receitas, e também saber qual a melhor forma de agrupar todas estas ações e realizá-las, o que também demanda saber qual o recurso humano que temos. Não adianta planejar algo utópico, que sabemos que a possibilidade de realizar é nula ou muito difícil de realização. Para o quadro funcional que temos é necessário sim, a capacitação para realizar todo o processo. E, é claro, a tecnologia é o elemento essencial para o aprendizado, celeridade e transparência desta atividade. Se não tivermos todas estas ferramentas, o processo do PPA não se torna exitoso. [ASSESSORA TÉCNICA DA SEMDES, 2019].

Pode-se então afirmar que os profissionais envolvidos na elaboração do planejamento são ferramentas chave para um orçamento adequado e integrado. Diante disso, se faz necessário que esses profissionais estejam engajados e motivados, a fim de elaborar um planejamento com metas e ações pertinentes, e realizar a projeção de receitas e despesas com uma maior proximidade da realidade. Para tanto, é de grande importância que esses profissionais passem por constates atualizações de conhecimento, assim, se faz necessário que os órgãos municipais ofertem a seus colaboradores treinamentos apropriados e disponibilizem ferramentas auxiliares, bem como, viabilizem forma de redução da rotatividade de profissionais, propiciando um quadro de pessoal mais técnico e especializado.

No fim do ano de 2018, o Plano Plurianual 2018 – 2021 e a Lei Orçamentária Anual 2019 passaram por uma revisão na Câmara Municipal de Natal, onde foram acatados com emendas. Nesse sentido, a Secretária Adjunta de Orçamento e Finanças da SEMAD explica que, um dos principais motivos provocadores de uma alteração no PPA, gerando a revisão desse instrumento junto ao legislativo é a falta de acompanhamento das metas estabelecidas, a mesma reforça que, o município de Natal/RN:

Está tendo um PPA com um acompanhamento, estamos tentando acompanhar as metas. O acompanhamento das metas do PPA, o que foi previsto e o que foi realizado, a SEMPLA está fazendo esse acompanhamento, e teve uma revisão do PPA no ano passado, uma atualização, além desse acompanhamento, que é muito interessante para ter

essa compatibilização PPA, LDO e orçamento, como eu tenho um quadro de compatibilização dentro do orçamento, é muito interessante essa compatibilização, o poder legislativo nos pede e a própria sociedade pede esse acompanhamento de metas físicas do PPA, com o orçamento participativo surge a ideia de que a população fiscalize e até mesmo no portal da transparência fica tudo muito claro, inclusive o TCE está exigindo esse acompanhamento. [SECRETÁRIA ADJUNTA DA SEMAD, 2019].

O Controlador Adjunto acredita que “o principal motivo que pode provocar uma revisão do PPA junto ao legislativo seria um equívoco da Administração Pública na definição de seus programas, elegendo diretrizes e objetivos que não condizem com a realidade do ente”. A Secretária Adjunta de Administração Finanças e Logística da SMS concorda com o Controlado Adjunto, mencionando a dificuldade de dimensionar metas e atividade como fator gerador de revisão do PPA junto ao legislativo, e acrescenta a crise econômica que se instaurou no Brasil e não diferente na cidade de Natal como outro fator de revisão, uma vez que grande parte dos recursos da SMS são advindos do Governo Federal.

A Chefe do Departamento Financeiro da STTU acredita que o que provoca revisão do PPA é o fato de algumas ações “caducarem” ao longo dos 04 anos, ou seja, ao longo dos anos algumas ações previstas no PPA ficam inexecutáveis ou precisam de atualizações, a profissional também cita a hipótese de não ter orçamento suficiente devido a mudanças de receita e de orçamento, e mudanças na estrutura da cidade para receber algumas ações previstas. Já a Assessora Técnica da SEMDES afirma que o que pode ocasionar essa revisão, são as contingências e eventualidades que podem acontecer no município no período de execução do PPA. Interferências que não estavam previstas ou o surgimento de um novo cenário que necessita que a gestão aloque recursos para determinada ação específica. A mesma também menciona, o fato de haver mudança de um gestor em determinada Secretaria, uma vez que o novo gestor pode entender, junto com os gestores de departamento e técnicos, que certa ação poderá ser suprimida em prol de outra mais relevante.

No que diz respeito à integração entre o PPA 2018-2021, a LDO 2018 e a LOA 2018 do município de Natal/RN, apesar das dificuldades encontradas para a elaboração, acompanhamento e execução do orçamento, todos os entrevistados concordam que ela vem sendo preservada no município de Natal. A Secretária Adjunta de Orçamento e Finanças da SEMAD conta que o município “tentou na medida do possível manter essa integração, então ela foi preservada”, A secretária reforça que a gestão tem procurado “ver o que foi realizado, o que foi executado, diminuindo o que foi da execução as metas que já foram, o que falta, buscando mesmo essa integração”. O Controlador Adjunto, por sua vez, acredita que:

Sim, há integração entre o PPA 2018-2021, LDO 2018 e a LOA 2018 do município, tendo em vista que tais instrumentos são elaborados em consonância com a legislação aplicável a matéria, de modo que os programas definidos no PPA estão contemplados no orçamento. Ademais, o sistema de execução orçamentária e financeira utilizado pelo município é parametrizado para atender tal integração. [CONTROLADOR ADJUNTO, 2019].

Com relação ao acompanhamento, controle e execução orçamentária no município de Nata/RN, o Controlador Adjunto menciona que:

O principal desafio do município de Natal no acompanhamento/controle do PPA diz respeito à carência de pessoal para exercer tal atividade. No tocante a execução do PPA, o principal desafio do município consiste na arrecadação da receita para conseguir concretizar as metas e diretrizes definidas [CONTROLADOR ADJUNTO, 2019].

A ex-secretária municipal de planejamento da prefeitura de Natal cita como algumas das dificuldades para a execução orçamentária:

O predomínio de práticas setorializadas e o não entendimento por parte de alguns atores político-institucionais e da própria sociedade acerca da importância estratégica do PPA dificultam o processo de execução. Outro fator é a percepção muito comum (e negativa) de que o PPA se encerra na sua elaboração, mas não. Essa é uma fase que é sucedida por outras, as quais precisam ser pensadas e abordadas de maneira articulada e com interdependência. No limite, ainda se precisa avançar em termos político-institucionais, técnicos e de organização da sociedade para que sejam reunidas condições concretas para se elaborar um instrumento que apresente efetividade, eficiência e eficácia. O desafio está no campo da gestão pública em todos os níveis, não apenas nos municípios. [EX-SECRETÁRIA DA SEMPLA, 2019].

Compreende-se então que, um dos desafios para o acompanhamento e controle orçamentário no município de Natal é a falta de pessoas qualificadas para esta atividade. No que concerne a execução orçamentária, algumas das dificuldades encontradas é a deficiência na arrecadação de receitas, as práticas setorializadas que tendem a tratar o cidadão e os problemas de forma fragmentada e a falta de consciência da população de que o PPA não se encerra depois de sua elaboração.

A partir das entrevistas realizadas com os gestores municipais responsáveis pela elaboração e execução do orçamento em Natal/RN, foi possível identificar fatores que podem influenciar negativamente na integração dos instrumentos de planejamento governamental, conforme descritos no quadro 04.

Quadro 4: Fatores que influenciam negativamente na integração dos instrumentos de Planejamento Governamental em Natal/RN.

Fator Gerador	Detalhamento	Autor
Ausência de integração entre as secretarias.	Entendo que o predomínio de uma visão setorialista dentro da gestão se revela com um dos principais fatores. Na prática, cada órgão quer resolver os seus problemas, deixando escapar que o município é um só, assim como administração municipal.	Ex-secretária da SEMPLA, à frente da pasta no período de elaboração do PPA 2018-2021.
Falta de harmonia na elaboração e implementação do ciclo orçamentário (PPA – LOA – LDO).	Avalio que a forma como os instrumentos que compõem o ciclo orçamentário (PPA – LOA – LDO) são elaborados e implementados não ocorre de forma harmônica. Isso porque, em muitos casos, as etapas de elaboração e de implementação desses instrumentos são vistas como menos interdependência do que o que de fato são. Elaborar PPA não é mero formalismo para que a LDO e LOA sejam elaboradas e implementadas. Infelizmente, são poucos os municípios que operam esses instrumentos de forma articulada, tendo em conta aspectos normativos, estratégicos, tático-operacionais.	Ex-secretária da SEMPLA, à frente da pasta no período de elaboração do PPA 2018-2021.
Erros na estimativa de receitas.	Ocorre quando a previsão da receita estimada não é realizada, impossibilitando, assim, a execução do projeto ou atividade da LOA e, por conseguinte a meta anual do programa do PPA.	Controlador Adjunto do município de Natal.
Falta de controle do crédito orçamentário (Suplementação).	A falta de controle na suplementação, ou seja, realizar o remanejamento de uma verba determinada para uma coisa e empregar em outra que não estava programada, ou que não estava prevista no orçamento.	Secretária Adjunta de Orçamento e Finanças da SEMAD.
Elaboração dos instrumentos de planejamento em tempos diferentes.	É muito difícil porque eles ocorrem em tempos diferentes, em épocas bem diferentes, você faz o PPA para os quatro anos, mas, a LOA é anual e a gente monitora.	Secretária Adjunta de Administração Finanças e Logística da SMS.
Dificuldade de monitoramento e Avaliação dos instrumentos de planejamento.	O monitoramento desses instrumentos ainda é muito frágil, eu acho que o monitoramento e a avaliação ainda hoje é um ponto negativo pela fragilidade, a gente passa um ano todinho sem ir monitorando aquela meta, aquela	Secretária Adjunta de Administração Finanças e Logística da SMS.

	ação e aquele programa, a gente vai tentando executar o que deu, mas, a gente não vai medindo isso, e o que é que acontece, no final do ano você tem um grande estrangulamento por falta de orçamento que não deu para cobrir aquela ação, e o nosso orçamento ele é, a gente sabe que o orçamento é uma aposta, mas, a nossa aposta anda muito longe da realidade.	
Dinâmica da Cidade que dificultando a execução de determinadas ações previstas.	Muitas vezes eu planejo alguma coisa no meu PPA, quando eu vou para a prática, quando eu vou realmente fazer, quando eu estou no orçamento, que eu tenho uma verba que eu preciso fazer, eu não consigo executar, porque a dinâmica da cidade, as dificuldades para uma licitação, ou as dificuldades para licença, as vezes você não consegue uma licença, não consegue uma desapropriação para poder fazer uma obra, acontece que você não executa o seu PPA, a sua LOA está lá encharcada e a sua LDO também está, um orçamento projetado que não vai ser feito, então, existe essa situação que é negativa, as dificuldades burocráticas e a própria dinâmica.	Chefe do Departamento Financeiro da STTU.
Engessamento das ações.	O engessamento das ações, que podem sofrer mudanças devido as contingências.	Assessora Técnica da SEMDES.

Fonte: Elaboração Própria (2019).

A partir da análise comparativa do quadro 04 com os estudos realizados nos capítulos 02 e 03, observam-se algumas das imprecisões orçamentárias mencionadas pelos autores estudados, tais como: erros nas estimativas das receitas e a falta de controle do crédito orçamentário causado pela incapacidade de planejamento. Também percebe-se alguns dos fatores geradores de ausência de integração dos instrumentos de planejamento governamental, como por exemplo: o prazo de elaboração dos instrumentos de planejamento em tempos diferentes ou ainda a falta de conhecimento desses prazos e de tramitação das leis, e a questão da dinâmica da cidade que por muitas vezes impossibilita a execução de determinadas ações por não conclusão em tempo hábil do processo licitatório ou impasse com algum contrato, provocando ocorrência de sobras orçamentárias. Alguns fatores encontrados no campo não foram mencionados pelos autores estudados nos capítulos anteriores, tais como: integração

entre as secretarias, a falta de harmonia na elaboração e implementação do ciclo orçamentário e a dificuldade de monitoramento e avaliação dos instrumentos de planejamento.

Com base nas análises dos quadros 02 e 03 referentes respectivamente aos possíveis fatores geradores da ausência de integração entre os instrumentos de planejamento governamental e as possíveis causas desencadeadoras de imprecisão orçamentária, comparando-se com os fatores que podem prejudicar a elaboração dos instrumentos de planejamento, os principais problemas e dificuldades mencionados pelos gestores entrevistados que causam revisão do PPA junto ao legislativo, os desafios do município de Natal no acompanhamento, controle e execução do PPA e os fatores que influenciam negativamente na integração dos instrumentos de planejamento governamental, foi elaborado o quadro 05 o qual expõe os fatores encontrados no campo que foram mencionados pelos autores durante o estudo bibliográfico (capítulos 02 e 03).

Quadro 5: Resumo dos fatores encontrados no campo relacionados aos fatores mencionados no estudo bibliográfico.

ACHADOS NO CAMPO		ESTUDO BIBLIOGRÁFICA	
Fatores que podem prejudicar a elaboração dos instrumentos de planejamento	Ator	Imprecisão / Fator gerador de falta de integração	Autor
Definição das prioridades a serem atendidas, tendo em vista que as demandas da sociedade são infinitas e os recursos disponíveis são limitados	Controlador Adjunto	Pouca maturidade no processo de elaboração do planejamento.	Ribeiro (2011)
Capacitação da mão de obra	Secretária Adjunta de Orçamento e Finanças da SEMAD	Falta de conhecimento e interesse dos servidores de nível tático operacional sobre o ciclo e o processo orçamentários.	Ribeiro (2011)
Descontinuidade do planejamento inicial	Secretária Adjunta de Orçamento e Finanças da SEMAD / Secretária Adjunta de Administração Finanças e Logística da SMS	Não cumprimento do previsto no PPA, LDO e LOA	Galiza (2014)
Falta de um setor específico para o planejamento nos órgãos	Secretária Adjunta de Orçamento e Finanças da SEMAD	Não mencionado nos estudos	
Déficit de profissionais	Chefe do Departamento Financeiro da STTU	Falta de pessoas qualificadas para a elaboração do orçamento	Galiza (2014)
Rotatividade de pessoal	Secretária Adjunta de Administração Finanças e Logística da SMS		
Dificuldade de treinamento das equipes	Secretária Adjunta de Administração Finanças e Logística da SMS		
Falta de profissionalização	Assessora Técnica da		

dos gestores e técnicos da administração pública	SEMDES		
Problemas/dificuldades que podem provocar alteração no PPA, gerando a revisão desse instrumento junto ao legislativo	Ator	Imprecisão / Fator gerador de falta de integração	Autor
Falta de acompanhamento das metas estabelecidas	Secretária Adjunta de Orçamento e Finanças da SEMAD	Imprecisão por Intensidade dos Controles (externo, Legislativo e social.	Azevedo (2013)
Equívoco da Administração Pública na definição de seus programas, elegendo diretrizes e objetivos que não condizem com a realidade do ente	Controlador Adjunto / Secretária Adjunta de Administração Finanças e Logística da SMS	Erros na delimitação da autonomia da estipulação do orçamento	Mendes (2008)
Crise econômica	Secretária Adjunta de Administração Finanças e Logística da SMS	Não mencionado nos estudos	
Falta de repasse dos recursos advindos do Governo Federal	Secretária Adjunta de Administração Finanças e Logística da SMS	Falta de transferências pactuadas ou efetivação de um novo convênio ou repasse não previsto na LOA e PPA	Galiza (2014)
Necessidade de atualização de determinadas ações	Chefe do Departamento Financeiro da STTU	Imprecisão por Capacidade de Inovação.	Azevedo (2013)
As contingências e eventualidades que podem ocorrer no município durante a execução do PPA	Assessora Técnica da SEMDES	Não mencionado nos estudos	
Desafio do Município de Natal no acompanhamento / controle do PPA	Ator	Imprecisão / Fator gerador de falta de integração	Autor
Carência de pessoal para exercer tal atividade	Controlador Adjunto	Falta de pessoas qualificadas para a elaboração do orçamento	Galiza (2014)
Desafio do Município de Natal para a execução do PPA	Ator	Imprecisão / Fator gerador de falta de integração	Autor
Arrecadação da receita para conseguir concretizar as metas e diretrizes definidas	Controlador Adjunto	Imprecisão da Receita Total	Azevedo (2013) e Zielinski, Hirt e Witt (2017)
O predomínio de práticas setorializadas	Ex-Secretária da SEMPLA	Não mencionado nos estudos	
Não entendimento por parte de alguns atores político-institucionais e da própria sociedade acerca da importância estratégica do PPA	Ex-Secretária da SEMPLA	Não mencionado nos estudos	
A percepção errônea de que o PPA se encerra na sua elaboração	Ex-Secretária da SEMPLA	Não mencionado nos estudos	
Fatores que influenciam negativamente na integração dos instrumentos de	Ator	Imprecisão / Fator gerador de falta de integração	Autor

planejamento governamental			
Ausência de integração entre as secretarias.	Ex-Secretária da SEMPLA	Não mencionado nos estudos	
Falta de harmonia na elaboração e implementação do ciclo orçamentário (PPA – LOA – LDO)	Ex-Secretária da SEMPLA	Não mencionado nos estudos	
Erros na estimação de receitas	Controlador Adjunto do município de Natal	Imprecisão da Receita Total	Azevedo (2013) e Zielinski, Hirt e Witt (2017)
Falta de controle do crédito orçamentário (Suplementação)	Secretária Adjunta de Orçamento e Finanças da SEMAD	Imprecisão por Capacidade de planejamento.	Azevedo (2013) e Galiza (2014)
Elaboração dos instrumentos de planejamento em tempos diferentes.	Secretária Adjunta de Administração Finanças e Logística da SMS	Prazos de tramitação das leis	Bahia (2018)
Dificuldade de monitoramento e Avaliação dos instrumentos de planejamento.	Secretária Adjunta de Administração Finanças e Logística da SMS	Não mencionado nos estudos	
Dinâmica da Cidade que dificultando a execução de determinadas ações previstas.	Chefe do Departamento Financeiro da STTU	Ocorrência de sobras orçamentárias e/ou a não conclusão em tempo hábil do processo licitatório.	Ribeiro (2011)
Engessamento das ações	Assessora Técnica da SEMDES	Não mencionado nos estudos	

Fonte: Elaboração Própria (2019).

Percebe-se que a maior parte dos achados no campo foram mencionados anteriormente pelos autores durante o estudo bibliográfico, presume-se então que, tais fatores de influência negativa ao orçamento, são comuns aos municípios brasileiros, sendo necessário uma maior atenção dos gestores, a fim de minimiza-los, para que haja uma integração orçamentária adequada, eficiente e eficaz. Pode-se citar as questões de falta de planejamento, dificuldades em prever receitas e despesa e a falta de preparo dos profissionais que trabalham com o orçamento como fatores mencionados, tanto pelos gestores da prefeitura de Natal, quanto por autores pesquisadores da área. Outra similaridade encontrada no estudo teórico e na pesquisa de campo diz respeito aos prazos de elaboração dos documentos de planejamento, a falta de conhecimento desses prazos, e ainda o fato de não ocorrerem ao mesmo tempo como fatores que podem prejudicar a integração do orçamento.

Apesar de grande parte das dificuldades mencionadas pelos gestores da prefeitura de Natal serem fatores comuns encontrados durante o estudo bibliográfico, a pesquisa de campo possibilitou novos achados, fatores que influenciam negativamente no orçamento, mas, que não foram mencionados no referencial teórico, tais como: a crise econômica, mudanças e eventualidades que podem acontecer no município, predomínio de práticas setorializadas,

dificuldades de monitoramento e avaliação, falta de harmonia na elaboração dos instrumentos de planejamento governamental e o engessamento das ações do município.

A partir das entrevistas realizadas com os gestores da prefeitura de Natal/RN, com base na percepção dos técnicos entrevistados, também foi possível identificar aspectos positivos, que se forem adotados pelo município, podem favorecer a integração dos instrumentos de planejamento governamental, conforme descritos no quadro 06.

Quadro 6: Aspectos importantes que influenciam positivamente na integração dos instrumentos de planejamento governamental no município de Natal/RN.

Aspecto	Detalhamento	Referências
Compatibilização das peças orçamentárias.	A compatibilização das peças orçamentárias que servem de bússola para nortear o caminho que o gestor deve seguir para atender o seu Plano de Governo, tornando o processo mais transparente.	Controlador Adjunto do município de Natal.
Maior controle nos gastos públicos.	O maior controle de gastos públicos pode evitar o remanejamento de suplementação para cobrir áreas que estavam deficitárias de verbas.	Secretária Adjunta de Orçamento e Finanças da Secretaria Municipal de Administração.
Elaboração de instrumentos (PPA, LDO e LOA) reais, com metas, ações e prioridades factíveis.	Não adianta alguém construir metas, ações e prioridades e outro construir um orçamento a parte. É necessário ver as ações para prever como é que vai estar ocorrendo com a arrecadação, como é que vai está sendo definido prioridades.	Secretária Adjunta de Administração Finanças e Logística da Secretário Municipal de Saúde de Natal
Elaboração do PPA Participativo.	Com o PPA Participativo a gente recebe a demanda da população, da parte política, da própria demanda da cidade, ai dessa forma a gente consegue fazer uma coisa mais real, e essa realidade da cidade, da demanda que vem das pessoas e da sociedade isso é muito positivo, porque eu não estrou criando, não estou elaborando um PPA apenas no meu gabinete, lá no departamento de planejamento ele não está criando apenas pela vontade de ter uma cidade organizada, não, ele está realmente sabendo da necessidade de cada setor e procurando executar.	Chefe do Departamento Financeiro da Secretária Municipal de Mobilidade Urbana de Natal
Execução real do que foi planejado	O que podemos chamar de grande positividade é o que for planejado ser executado, em sua forma original. Pensar, planejar, formalizar, realizar e monitorar. Isso tem que ser pensado como uma sequência que deverá ser minimamente mexida	Assessora Técnica da SEMDES

Fonte: Elaboração Própria (2019).

Observando o quadro 06, percebe-se que para a integração das peças do orçamento é fundamental que haja a compatibilização delas e a elaboração de um orçamento com metas que realmente supra as necessidades da população, deste modo, a implantação do orçamento participativo serve de ferramenta facilitadora para conhecer as reais necessidades da população, mas, apenas a participação da população não é o bastante, a ampliação do controle com os gastos públicos também favorece o orçamento, tornando-o um instrumento vivo e não apenas um documento para o cumprimento de tramites burocráticos.

A partir da análise dos quadros 05 e 06, pode-se perceber fatores que prejudicam e fatores que favorecem a integração entre os instrumentos de planejamento governamental, entretanto, no que diz respeito aos entraves na integração desse instrumento, verifica-se que os mesmos podem variar a depender do contexto e da forma de arrecadação de recursos da secretaria.

A Chefe do Departamento Financeiro da STTU acredita que o fato de a STTU possuir fonte de arrecadação própria, interfere positivamente na integração dos instrumentos orçamentários, uma vez que, a STTU não compromete muito a receita da prefeitura, sendo possível realizar previsões mais assertivas acerca da arrecadação de receitas, com projeções viáveis para a execução por estarem acompanhando diariamente o que está sendo arrecadado. A chefe do Financeiro explica que todos os dias verifica a quantidade de multa que estão recebendo e a quantidade de recursos que cai na conta bancária da secretaria. A mesma reforça que existem duas receitas na STTU, a de trânsito e a de transporte e que essas duas receitas impactam demais nas ações da secretaria, favorecendo a execução de atividades concretas. A mesma ainda ressalta que a única coisa que onera a prefeitura são os salários, ou seja, a folha de pagamento, porque a legislação de trânsito não permite que as verbas dessas fontes sejam usadas para esta finalidade.

A Secretária Adjunta de Administração Finanças e Logística da SMS acredita que o fato de a SMS possuir repasses orçamentários obrigatórios advindos do governo federal não interfere muito na integração dos instrumentos de planejamento, considerando que a verba já vem com destino certo, não podendo ser usada para qualquer tipo de ação, entretanto, hoje em dia está havendo uma maior flexibilidade quanto a utilização de recursos. A mesma reforça que o que pode afetar negativamente a integração é que caso a SMS tenha a estimativa de receber determinado recurso para um programa, e este programa for extinto, ou o Ministério acabar, pode gerar uma expectativa nos municípios que não será concretizada, e esse fato pode interferir negativamente na integração dos instrumentos de planejamento.

Com relação ao fato de a SEMDES não possuir fonte de arrecadação própria nem repasses obrigatórios, a Assessora Técnica da SEMDES explica que:

O fato de não termos arrecadação é indiferente para a integração entre os instrumentos orçamentários. A gente só aguarda o trâmite da liberação da SEMAD/SEMPA para liberar os recursos para pagamento, porque a nossa dotação orçamentária está lá disponível. O que pode se enxergar na dificuldade de não termos arrecadação própria é que isso faz com que nosso orçamento não seja maior, e é claro, impossibilita maiores investimentos na secretaria. Inclusive, a estrutura física da SEMDES (Guarda Municipal e Defesa Civil) teve um upgrade (aquisição de veículos, mobiliário, informática, uniformes operacionais e de atividade física, materiais eletroeletrônicos e vídeo monitoramento) devido a recursos oriundos da União, por meio de Convênios. [ASSESSORA TÉCNICA DA SEMDES, 2019].

Conclui-se então que a forma de arrecadação de verbas dos órgãos da prefeitura de Natal não acarreta grandes impactos negativos à integração dos instrumentos de planejamento governamental, tendo como consequência negativa, apenas nos casos das secretarias que contam com repasses federais obrigatórios, e por algum motivo esses repasses previstos não aconteçam, impedindo a realização de determinadas ações previstas. Já o fato de a secretaria depender exclusivamente dos repasses da SEMAD, por não ter arrecadação própria nem repasses obrigatórios do Governo Federal, não interfere na integração orçamentária, porém, limita as ações da secretaria, impossibilitando a realização de investimentos maiores. Quanto ao fato de a secretaria possuir fonte de arrecadação própria impacta positivamente na execução orçamentária, uma vez que, facilita a mensuração de receitas, proporcionando projeções mais assertivas para a execução das ações previstas.

A realização da pesquisa possibilitou conhecer como ocorreu o planejamento governamental do município de Natal/RN, principalmente a partir da implantação do PPA participativo. Também foi possível constatar alguns dos fatores que podem prejudicar a elaboração dos instrumentos de planejamento, os principais motivos que podem acarretar alteração no PPA, gerando a revisão desse instrumento junto ao legislativo, os desafios no acompanhamento, controle e execução do PPA e os fatores que influenciam negativamente na integração dos instrumentos de planejamento governamental, bem como, alguns aspectos positivos que podem favorecer a integração orçamentária no município de Natal/RN.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O planejamento é uma importante ferramenta de organização, gestão e controle para todas as organizações, sejam elas públicas ou privadas, e uma peça fundamental do planejamento é o orçamento. Entretanto, nem sempre o planejamento consegue manter uma integração com o orçamento, alguns fatores podem provocar imprecisões orçamentárias, ou seja, erros causados intencionalmente ou não, no momento da elaboração do orçamento. Ou ainda, podem influenciar positivamente ou negativamente na integração dos instrumentos de planejamento dos entes públicos municipais, acarretando um distanciamento entre eles.

A partir da pesquisa bibliográfica, foi possível identificar alguns dos elementos que podem provocar ausência de integração entre os instrumentos de planejamento governamental, tais como: o não cumprimento de metas previstas no PPA, LDO e LOA; contingenciamento ou necessidade rápida de recursos; falta de qualificação dos profissionais que trabalham com o orçamento; divergências entre executivo e legislativo; prazos de tramitação das leis; e ainda o poder do Congresso em alterar o orçamento e a aprovação de emendas constitucionais.

Também foram identificados alguns fatores geradores de imprecisão orçamentária, podendo mencionar: a dificuldade de mensuração de receitas e despesas ou ainda subestimação ou superestimação delas; fatores relacionados ao controle, legislativo, político e social; discrepância entre os valores previstos e executados; e até mesmo a questão da metodologia de elaboração do orçamento e da sazonalidade na identificação dos tributos, como alguns dos fatores geradores de imprecisão orçamentária.

A realização das entrevistas com os gestores das secretarias da prefeitura de Natal/RN, com diferentes características orçamentárias, possibilitou conhecer como ocorre o fluxo orçamentário no município. Constatou-se que esse fluxo se dá respeitando o que foi estabelecido no plano de governo, buscando a integração governamental e a participação social, entretanto, determinadas ações específicas, principalmente para a formulação da LDO e da LOA são definidas de forma descentralizada pelos órgãos responsáveis, podendo provocar ausência de integração entre as secretarias, um dos problemas mencionados como causador de ausência de integração entre os instrumentos de planejamento governamental.

Sabendo-se que a população está cada vez mais ativa nas decisões governamentais, uma importante ferramenta implantada no município de Natal/RN foi o PPA participativo, essa mudança de perspectiva foi vista com bons olhos pelos gestores entrevistados, sendo mencionada como um dos fatores que corroboram para a integração dos instrumentos de planejamento governamental. No entanto, mesmo com a oferta de meios que facilitem a

participação de toda a população, ela ainda é modesta e necessita de ampliação, principalmente através da implantação de novos canais de participação, a fim de se gerar políticas públicas adequadas e fortalecer a gestão pública.

Foram evidenciados alguns problemas que podem influenciar na integração dos instrumentos de planejamento governamental, bem como, os desafios existentes e que entravam a concretização das ações previstas nos instrumentos de planejamento governamental no município de Natal/RN. Um aspecto bastante mencionado durante as entrevistas, diz respeito a equipe de técnicos que elaboram os instrumentos, de planejamento, devido ao déficit de profissionais, a grande rotatividade e a dificuldade de treinamento deles. Tais fatores acabam provocando o despreparo dessas equipes para o trato com a peça orçamentária. Os entrevistados enfatizam que, uma das causas desses problemas se dá principalmente pela carência de um concurso público com a oferta de vagas para as áreas administrativas e de planejamento, que atualmente é realizada por profissionais terceirizados, contratados temporariamente, ou ainda, por profissionais envelhecidos na repartição ou aprovados em concurso para a ocupação de vagas em outras áreas, com desvio de função para a área de planejamento, gerando sobrecarga nos profissionais.

Outros fatores mencionados nas entrevistas, que afetam a integração do orçamento público são: a ausência de integração entre as secretarias, a falta de harmonia na elaboração e implementação do ciclo orçamentário, erros na estimativa de receitas, a falta de controle do crédito orçamentário, o fato de que a elaboração do PPA, da LDO e da LOA ocorrem em tempos diferentes, a dificuldade de monitoramento e avaliação dos instrumentos de planejamento, e a dinâmica da cidade que em determinadas situações acabam dificultando a execução de algumas ações previstas, principalmente devido a entraves com processo licitatório e com contratos inadequados.

Apesar dos fatores mencionados que podem gerar ausência de integração entre os instrumentos de planejamento governamental, e revisão do PPA junto ao legislativo natalense, os gestores entrevistados concordam que a integração dos instrumentos de planejamento governamental foi preservada no município de Natal/RN no ano de 2018, e citam a ampliação do controle com os gastos públicos e o acompanhamento das ações e metas que foram executadas e que ainda faltam ser concretizadas, favorecem essa integração. Observa-se então que, houve um avanço na formulação do PPA, entretanto, se faz necessário um maior controle na execução deste documento.

Pode-se afirmar que os entraves na integração dos instrumentos de planejamento governamental também têm influência positiva ou negativa, a depender do contexto e da

forma de arrecadação de recursos da secretaria. Por exemplo, o fato de uma secretaria possuir fonte de arrecadação própria, oferece um maior controle de suas receitas, favorecendo decisões mais assertivas quanto a arrecadação e a definição de execução de ações factíveis. O fato de a secretaria possuir parte dos seus recursos orçamentários obrigatórios advindos do governo federal, não interfere muito na integração do orçamento, devido ao fato de as verbas já serem repassadas com finalidades de execução definidas. Entretanto, se determinada verba prevista acaba não sendo repassada, pode provocar erros na estimação de receitas, impossibilitando a execução de algumas ações previstas. Quanto ao fato de a secretaria não ter fonte de arrecadação própria, nem repasses obrigatórios, dependendo apenas dos repasses da SEMAD não influencia na integração orçamentária, porém, limita as ações da secretaria, impedindo a realização de ações de grande demanda.

Em suma, o ciclo orçamentário no município de Natal/RN tem passado por atualizações positivas em seu processo de formulação, execução, monitoramento e avaliação, apesar disso, é de grande importância que os gestores busquem identificar os fatores geradores de imprecisão orçamentária e que possam provocar falta de integração entre os instrumentos de planejamento, a fim de estabelecer um orçamento factível, com credibilidade e integrado, para que a população visualize a participação social como uma ferramenta de crescimento e desenvolvimento municipal provocando a ampliação dessa participação na formulação de orçamentos futuros.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. Orçamento Público como Instrumento de Cidadania Fiscal. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 17, n. 17, p.188-209, jan 2015.

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade Pública na gestão municipal**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

AZEVEDO, Ricardo Rocha de. **Imprecisão na estimação orçamentária dos municípios brasileiros**. 2013. 178 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências, Departamento de Contabilidade, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2013.

BAHIA, Horácio Nelson Hastenreiter Filho. Ministério da Cultura. **Planos Municipais de Cultura em Ambiente de Aprendizagem a Distância**: Planejamento público e financiamento da cultura. Salvador, 2018. 39 p.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 411.

BEZERRA FILHO, João Eudes. **Orçamento aplicado ao setor público**: abordagem simples e objetiva. São Paulo: Atlas, 2012.

BORNIA, A. C.; LUNKES, R. J. **Uma Contribuição à Melhoria do Processo Orçamentário**. Revista Contabilidade Vista & Revista, v. 18, n. 4, p. 37-59, Cepcon/UFMG: out.-dez. 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. DOU 05out1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 03 de outubro 2018.

BRASIL. Presidência da República. (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas**: Guia prático de análise ex post. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018a. 332 p. 2 v.

BRASIL. **Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**: O que é planejamento governamental. 2018b. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/planejamento-governamental/visao-geral/o-que-e-planejamento-governamental>>. Acesso em: 03 de outubro 2018.

CALVO, I. P. **Orçamento empresarial**. Rio de Janeiro: FGV, 2012. Disponível em:<[https://books.google.com.br/books?id=fiSHCgAAQBAJ&pg=PT11&lpg=PT11&dq=Frezatti +%282009%29&#v=onepage&q=Frezatti%20\(2009\)&f=false](https://books.google.com.br/books?id=fiSHCgAAQBAJ&pg=PT11&lpg=PT11&dq=Frezatti+%282009%29&#v=onepage&q=Frezatti%20(2009)&f=false)>. Acesso em: 08 de março de 2019.

CAMARGO, Daniela Martins de Oliveira et al. análise do processo de elaboração e execução do orçamento público do município de Peruíbe/SP. **Revista Gestão e Foco**, São Paulo, v. 1, n. 1, p.190-201, dez. 2014.

CARDOSO JUNIOR, José Celso. **Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil**: Elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011. 60 p.

_____, José Celso; CUNHA, Alexandre dos Santos (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**: pensamento estratégico, planejamento governamental e desenvolvimento no Brasil contemporâneo. Brasília: Ipea, 2015.

_____, José Celso; GIMENEZ, Denis Maracci. **Crescimento econômico e planejamento no Brasil (2003-2010)**: evidências e possibilidades do ciclo recente. A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil, p. 337, 2011.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração**: teoria, processo e prática. 3 ed. São Paulo: Makron Books, 2004. 416 p.

CUNHA, Maria Luiza Pompeu et al. **O orçamento e seu papel como instrumento de planejamento na gestão pública**. 2009. Disponível em: <<https://www.webartigos.com/artigos/o-orcamento-e-seu-papel-como-instrumento-de-planejamento-na-gestao-publica/21005/>>. Acesso em: 28 fev. 2019.

FAJARDO, Bernardo de Abreu Guelber, 2016 in: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

_____, Bernardo de Abreu Guelber. **Vieses Orçamentários em entes Subnacionais**: Uma Análise Sob a Ótica Da Estimativa Das Receitas Estaduais. 2016. 98 f. Tese (Doutorado) - Curso de Administração, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2016.

FALCÃO, Flavio Ramos. **Descrição do papel dos gestores na elaboração do Plano Plurianual do Estado do Rio Grande do Sul**. 2010. 105 f. TCC (Graduação) - Curso de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

FERREIRA FILHO, Wilson Rodrigues. A importância do plano plurianual participativo na gestão pública. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 12, n. 2, p. 147-164, 2014.

FERREIRA, Glenda Dantas. Controladoria Geral do Município. **Revista Eletrônica Navegador**. Edição Anual 2017. Natal v. 1, 2017. Disponível em: <<https://www.natal.rn.gov.br/cgm/paginas/ctd-1133.html>> Acesso em: 03 novembro 2018.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>>. Acesso em: 22 setembro 2018.

FURTADO, J. R. Caldas. **Elementos de direito financeiro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 44.

GALIZA, Leandro Felipe. **Os Desafios da Integração entre os Instrumentos de Planejamento Orçamentário**: PPA, LDO e LOA. Estudo de caso do Município de

Nilópolis/RJ. 2014. 52 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2014.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Org.). **Métodos de pesquisa**. Rio Grande do Sul: Ufrgs, 2009. 120 p. (Educação a Distância). Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>>. Acesso em: 22 setembro 2018.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

_____, James. **Orçamento Público**. 15. ed. São Paulo: Editora Atlas S.a., 2010.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GROSCHUPF, Silmara Lucia Bindo. **Orçamento público como instrumento para o planejamento e desenvolvimento institucional (PDI): um estudo de caso nas instituições de ensino superior públicas federais do estado do paraná**. 2015. 121 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em Planejamento e Governança, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

JUND, Sergio. **Administração, orçamento e contabilidade pública**. 2. ed. São Paulo: Editora Elsevier, 2006.

LINDOSO, Glauce Cavalcante. **Integração entre planejamento estratégico e orçamento como forma de otimizar recursos e criar valor para a organização: um estudo na universidade federal do Amazonas**. 2016. 71 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Engenharia de Produção, Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2016.

LOPES, Maria Virgínia Ferreira; SILVEIRA, Raquel Maria da Costa. Controladoria Geral do Município. **Revista Eletrônica Navegador**. Edição 01, 2018. Natal v. 1, 2018.

MARCONE, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas S.a., 2003. 312 p.

MATTOS, Pedro Lincoln C. L. de. A entrevista não-estruturada como forma de conversação. **R AP: razões e sugestões para sua análise**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 39, p.821-846, jul. 2005.

MENDES, Marcos José. **Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público**. Consultoria Legislativa do Senado Federal – Textos para Discussão (38) 45 p. Brasília: Senado Federal, jan. 2008.

MERESSI, Fernando Sertã; OLIVEIRA, Márcio Luiz de Albuquerque; PILETTI, Felipe José. Avaliação de Políticas Públicas sob a Ótica Orçamentária: um processo em construção. **RBPO: Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, v. 8, n. 2, p.114-129, 14 nov. 2018.

NAHMIA, Pablo da Silva. A importância do planejamento para a gestão pública. **Revista Científica da Faculdade Darcy Ribeiro**, Brasil, v. 5, n. 1, p.26-33, jan. 2014. PRODANOV, Cleber Cristiano.

NATAL (Rio Grande do Norte). Lei n.º 6.704 de 01 de agosto de 2017. **Diário Oficial do Município**, Natal, ed. 04 de agosto de 2017 - Edição Extra.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento público e administração financeira e orçamentária e LRF**. 4.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo - Rio Grande do Sul: Editora Feevale, 2013. 276 p. Disponível em: <<http://www.feevale.br/Comum/midias/8807f05a-14d0-4d5b-b1ad-1538f3aef538/E-book%20Metodologia%20do%20Trabalho%20Cientifico.pdf>>. Acesso em: 15 de outubro 2018.

REZENDE, Denis Alcides. **Planejamento estratégico para organizações privadas e públicas: guia prático para a elaboração do projeto de plano de negócios**. Rio de Janeiro. Brasport. 2008.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Org.). **A Reforma Esquecida: Orçamento, Gestão Pública e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

RIBEIRO, Henrique Cintra. **Integração entre Planejamento Estratégico e Orçamento: Um estudo de caso no Tribunal Superior Eleitoral**. 2011. 97 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Orçamento Público, Universidade de Brasília - Unb, Brasília, 2011.

RIBEIRO, Renato Jorge Brown; BLIACHERIENE, Ana Carla. **Construindo o planejamento público: buscando a integração entre política, gestão e participação popular**. São Paulo: Atlas, 2013.

RIGHI, Marcelo Brutti; CERETTA, Paulo Sergio. Análise Temporal das Receitas da Prefeitura Municipal de Santa Maria. **Análise Temporal das Receitas da Prefeitura Municipal de Santa Maria**, Santa Maria, v. 3, n. 7, p.120-130, 23 jul. 2015. Disponível em: <<https://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/544>>. Acesso em: 11 set. 2018.

RUEDEL, Tatiane de Souza. **Execução orçamentária no município de Fortaleza dos Valos**. 2014. 23 f. TCC (Graduação) - Curso de Ciências Contábeis, Universidade de Cruz Alta, Cruz Alta, 2014.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006. 156 p.

SANTOS, Eugênio Andrade Vilela dos. **O Confronto entre o Planejamento Governamental e o PPA**. In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso (Org.) A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil: Diálogos para o Desenvolvimento. Brasília: Ipea, v.4, p. 307-336. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_dialogosdesenvol04.pdf> acesso em 27 de outubro 2018.

SANTOS, Elaine Cristina Coelho dos. **O orçamento público e a importância na gestão pública**. 2014. 50 f. Monografia (Especialização) - Curso de Gestão Pública, Universidade Candido Mendes, Brasília, 2014.

SERRA, Fernando A. Ribeiro; TORRES, Maria Cândida S.; TORRES, Alexandre Pavan. **Administração estratégica: conceitos, roteiro prático e casos**. Rio de Janeiro: Reichmann& Affonso editores, 2004. 178 p.

SILVA, Nemesio Carlos da; BADALOTTI, Rosana Maria. **Planejamento governamental e orçamento democráticos**. In: VIII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, 2017, Santa Cruz do Sul. 2017. p. 1 - 22.

SOUSA, F. H. **O caráter impositivo da lei orçamentária anual e seus efeitos no sistema de planejamento orçamentário**. Brasília: ESAF, 2008.

VAINER, Ari; ALBUQUERQUE, Josélia; GARSON, Sol. **Plano plurianual: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios: manual de elaboração**. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2001. 85 p.

VERAS, M. **Gerenciamento de projetos: Project model canvans (PMC)**. Rio de Janeiro: Brasport, 2014. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=wohNBAAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=pt-BR#v=onepage&q&f=false>>. Acesso em: 08 de março de 2019.

WAMPLER, Brian. **Expandindo accountability através de instituições participativas? Ativistas e reformistas nas municipalidades brasileiras**. LUBAMBO, C.; COELHO, D.; MELO, MA **Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

ZIELINSSKI, Cyntia Ferreira; HIRT, Jéssica de Fátima; WITT, Cleonice. **Nível de imprecisão orçamentária dos municípios da região da Amsulep**. **Revista Brasileira de Contabilidade**, Brasil, v. 1, n. 223, p.32-43, 21 fev. 2017. Disponível em: <<http://rbc.cfc.org.br/index.php/rbc/article/view/1508/1073>>. Acesso em: 12 setembro 2018.

APÊNDICES

**APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA REALIZADA COM O
CONTROLADOR GERAL ADJUNTO DO MUNICÍPIO DE NATAL/RN.**

1. Como ocorre o processo de elaboração do PPA, LDO e LOA no Município de Natal e quais as dificuldades encontradas na elaboração desses instrumentos legais?

2. Quais os principais desafios do município de Natal na Execução e acompanhamento/controlado do PPA?

3. Em sua opinião, quais são os principais motivos que provocam uma alteração no PPA, gerando a revisão desse instrumento junto ao legislativo?

4. A Constituição Federal de 1988, preconiza a integração entre o PPA (planejamento a médio prazo), a LDO (normatiza as prioridades do ano), e a LOA (aloca os recursos). Na sua opinião, a integração entre o PPA 2018-2021, a LDO 2018 e a LOA 2018 do município vem sendo preservada?

5. Em sua opinião, quais motivos afetam positivamente e quais negativamente, a integração dos instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA) no caso de Natal?

APÊNDICE B – ROTEIRO DA ENTREVISTA REALIZADA COM A EX-SECRETÁRIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO DA PREFEITURA DE NATAL/RN, À FRENTE DA PASTA NO PERÍODO DE ELABORAÇÃO DO PPA 2018-2021.

1. Como ocorreu o processo de elaboração do PPA 2018-2021?

2. Como foi a participação da população no processo de elaboração do PPA 2018-2021? Você considera que a população participou efetivamente?

3. Como você avalia o processo de elaboração do PPA no município de Natal/RN antes de 2018?

4. De forma geral, em sua opinião, quais as principais dificuldades encontradas no momento de execução de um PPA em âmbito municipal?

5. De forma geral, quais os principais fatores geradores de ausência de integração entre os instrumentos de planejamento governamental (PPA, LDO, LOA)?

**APÊNDICE C – ROTEIRO DA ENTREVISTA REALIZADA COM A SECRETÁRIA
ADJUNTA DE ORÇAMENTO E FINANÇAS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE
ADMINISTRAÇÃO DA PREFEITURA DE NATAL/RN.**

1. Como ocorre o processo de elaboração do PPA, LDO e LOA no Município de Natal e quais as dificuldades encontradas na elaboração desses instrumentos legais?

2. No seu julgamento, os aspectos técnicos e de infraestrutura do Município (qualificação do quadro técnico, dificuldade em prever as receitas, parque tecnológico disponível, etc.) afetam, de alguma maneira, a elaboração desses instrumentos? Se sim, como?

3. Em sua opinião, quais são os principais motivos que provocam uma alteração no PPA, gerando a revisão desse instrumento junto ao legislativo?

4. A Constituição Federal de 1988, preconiza a integração entre o PPA (planejamento a médio prazo), a LDO (normatiza as prioridades do ano), e a LOA (aloca os recursos). Na sua opinião, a integração entre o PPA 2018-2021, a LDO 2018 e a LOA 2018 do município é preservada?

5. Em sua opinião, quais motivos afetam positivamente e quais negativamente, a integração dos instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA)?

**APÊNDICE D – ROTEIRO DA ENTREVISTA REALIZADA COM A SECRETÁRIA
ADJUNTA DE ADMINISTRAÇÃO FINANÇAS E LOGÍSTICA DA SECRETARIA
MUNICIPAL DE SAÚDE DA PREFEITURA DE NATAL/RN.**

1. Como ocorre o processo de elaboração do PPA, LDO e LOA no Município de Natal e quais as dificuldades encontradas na elaboração desses instrumentos legais?

2. No seu julgamento, os aspectos técnicos e de infraestrutura do Município (qualificação do quadro técnico, dificuldade em prever as receitas, parque tecnológico disponível, etc.) afetam, de alguma maneira, a elaboração desses instrumentos? Se sim, como?

3. Em sua opinião, quais são os principais motivos que provocam uma alteração no PPA, gerando a revisão desse instrumento junto ao legislativo?

4. A Constituição Federal de 1988, preconiza a integração entre o PPA (planejamento a médio prazo), a LDO (normatiza as prioridades do ano), e a LOA (aloca os recursos). Na sua opinião, a integração entre o PPA 2018-2021, a LDO 2018 e a LOA 2018 do município é preservada?

5. Em sua opinião, quais motivos afetam positivamente e quais negativamente, a integração dos instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA)?

6. Você acredita que o fato de a SMS possuir repasses orçamentários obrigatórios advindos do governo federal, interfira positiva ou negativamente na integração dos instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA)?

**APÊNDICE E – ROTEIRO DA ENTREVISTA REALIZADA COM A CHEFE DO
DEPARTAMENTO FINANCEIRO DA SECRETÁRIA MUNICIPAL DE
MOBILIDADE URBANA DA PREFEITURA DE NATAL/RN.**

1. Como ocorre o processo de elaboração do PPA, LDO e LOA no Município de Natal e quais as dificuldades encontradas na elaboração desses instrumentos legais?

2. No seu julgamento, os aspectos técnicos e de infraestrutura do Município (qualificação do quadro técnico, dificuldade em prever as receitas, parque tecnológico disponível, etc.) afetam, de alguma maneira, a elaboração desses instrumentos? Se sim, como?

3. Em sua opinião, quais são os principais motivos que provocam uma alteração no PPA, gerando a revisão desse instrumento junto ao legislativo?

4. Em sua opinião, quais motivos afetam positivamente e quais negativamente, a integração dos instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA)?

5. Você acredita que o fato de a STTU possuir fonte de arrecadação própria, interfira positiva ou negativamente na integração dos instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA)?

**APÊNDICE F – ROTEIRO DA ENTREVISTA REALIZADA COM A
ASSESSORA TÉCNICA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SEGURANÇA
PÚBLICA E DEFESA SOCIAL DA PREFEITURA DE NATAL/RN.**

1. Como ocorre o processo de elaboração do PPA, LDO e LOA no Município de Natal e quais as dificuldades encontradas na elaboração desses instrumentos legais?

2. No seu julgamento, os aspectos técnicos e de infraestrutura do Município (qualificação do quadro técnico, dificuldade em prever as receitas, parque tecnológico disponível, etc.) afetam, de alguma maneira, a elaboração desses instrumentos? Se sim, como?

3. Em sua opinião, quais são os principais motivos que provocam uma alteração no PPA, gerando a revisão desse instrumento junto ao legislativo?

4. A Constituição Federal de 1988, preconiza a integração entre o PPA (planejamento a médio prazo), a LDO (normatiza as prioridades do ano), e a LOA (aloca os recursos). Na sua opinião, a integração entre o PPA 2018-2021, a LDO 2018 e a LOA 2018 do município é preservada?

5. Em sua opinião, quais motivos afetam positivamente e quais negativamente, a integração dos instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA)?

6. Você acredita que o fato de a SEMDES não possuir arrecadação própria, nem repasses obrigatórios, dependendo dos repasses da SEMAD para a realização de suas atividades, interfira positiva ou negativamente na integração dos instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA)?