



ANÁLISE DO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO NA PRIORIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS “SECUNDÁRIAS”: O CASO DE UM MUNICÍPIO PARANAENSE DE PEQUENO PORTE

**Eduardo Dias Dornellas¹
Antonio Gonçalves de Oliveira²
Moisés Francisco Farah Júnior³**

Resumo

O presente artigo trata de um estudo de caso do município de pequeno porte de Adrianópolis, situado na Região do Vale do Ribeira paranaense, tendo como objetivo analisar as peças orçamentárias e identificar como se dá a priorização de políticas públicas municipais “secundárias”, durante a vigência dos Planos Plurianuais de 2006 e 2010. A metodologia fundamentou-se em pesquisa qualitativa, descritiva e exploratória, buscando analisar no Relatório Resumido da Execução Orçamentária, no Plano Plurianual e na Lei Orçamentária Anual, a efetivação da ação pública, o gasto público e a disponibilização de bens e serviços à população. Os resultados demonstram a priorização das políticas públicas secundárias de forma hierarquizada, apontando um desalinhamento entre as peças orçamentárias e inconsistência no lançamento dos dados contábeis e rubricas figurativas.

Recebimento: 9/10/2015 • Aceite: 2/4/2016

¹ Mestre em Planejamento e Governança Pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Funcionário do Instituto EMATER. Curitiba, PR, Brasil. E-mail: eddornelas@gmail.com

² Doutor em Engenharia de Produção – UTSC. Professor da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Curitiba, PR, Brasil. E-mail: agoliveira@utfpr.edu.br

³ Doutor em Engenharia de Produção – UTSC. Professor da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Curitiba, PR, Brasil. E-mail: jrfrmoises@gmail.com

Palavras-chave: Desenvolvimento Local e Regional; Execução Orçamentária; Planejamento Público; Políticas Públicas; Governança Pública

ANALYSIS OF BUDGETARY SYSTEM IN PRIORITIZATION OF “SECONDARY” PUBLIC POLICIES: THE CASE OF A SMALL MUNICIPALITY

Abstract

This article is a case study applied in the small city Adrianópolis, situated at Vale do Ribeira region, Paraná state, aiming to analyze the budgetary parts and identify how it is made the prioritization of ‘secondary’ municipal public work policies, during the term of Pluriannual Plans 2006 and 2010. The methodology was based on qualitative, descriptive and exploratory research, seeking analyze, in the Summarized Report of Budget Execution, in the Pluriannual Planning and in the Annual Budgetary Law the effectiveness of the public actions, of the public spending and of the provision of goods and services to the population. The results demonstrated the prioritization of secondary public policies in an hierarchical way and pointed a mislinning between budgetary parts and inconsistency in the accounting data and figurative items.

Keywords: Local and Regional Development; Budget Execution; Public Planning; Public Policies; Public Governance

Introdução

A proposição teórica desenvolvida neste estudo de caso, produto de dissertação de mestrado em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, busca descrever a prática da execução orçamentária no município de pequeno porte de Adrianópolis, no período de 2006 a 2013.

O estudo se volta à preocupação com o gasto público, especificamente as propostas emanadas do Plano de Governo, constituídas em norma vigente por meio do Plano Plurianual - PPA e relegadas à condição de preteridas ao longo da execução orçamentária. Assim, os empreendimentos e serviços prometidos à população estão afeitos à margem de discricionariedade dos gestores públicos, não havendo garantias de implementação.

Para o cidadão, compreender o Plano de Governo como falácia, engodo eleitoral, é justificável, uma vez que se reconheça o funcionamento da arena e da agenda política.

Porém, tal justificativa não encontra amparo quando se trata da efetivação do PPA, pois a referida peça orçamentária se constitui em dispositivo legal, com propostas referendadas pela população, aprovadas pelo Poder Legislativo para serem executadas pelo Poder Executivo, instituição da qual teve origem o planejamento público.

Assim, se o PPA não é executado em sua totalidade faz-se importante saber: quais áreas do planejamento público são priorizadas? Neste condão, o objetivo da pesquisa foi, a partir da análise da execução orçamentária, identificar como se dá a priorização na implementação de políticas públicas municipais dentre aquelas classificadas como “secundárias”.

O orçamento público transcende o uso pela esfera governamental, para se configurar como um instrumento de participação popular, com fulcro ao desenvolvimento local/regional e ao empoderamento social.

Com a abertura democrática conquistada na década de 1980, a promulgação da Constituição Federal em 1988 e a estabilização econômica deflagrada a partir da década de 1990, inaugurou-se a época do controle social, da transparência no trato da “coisa pública” (res-pública).

A Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação corroboram com o arcabouço normativo que permite ao cidadão saber quando, como e onde são investidos os recursos públicos, fruto de arrecadações nos diversos tipos de tributos: impostos, taxas e contribuições.

Desta forma, a compreensibilidade da informação disponibilizada pela contabilidade - a partir da aplicação das técnicas contábeis e dos instrumentos de evidenciação (*disclosure*) para a materialização da publicidade e transparência, disponíveis na norma cogente, dentre os quais, os instrumentos disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal – demonstram ser contributivos na consecução do controle social.

Busca-se por meio desse mecanismo observar a práxis na gestão municipal, principalmente no tocante à implementação do Plano de Governo, representado no planejamento governamental, na possibilidade de se confrontar o planejado *versus* o executado.

Atendendo aos objetivos, o artigo foi estruturado em cinco seções, sendo a primeira esta introdução, a segunda seção relativa ao referencial teórico, tratando do conteúdo sobre políticas públicas, processo de planejamento, orçamento público, governança e governabilidade no setor público, nas duas seções subseqüentes descrevendo a metodologia e os resultados da pesquisa e uma última seção tratando das considerações finais e conclusão.

Referencial Teórico

Políticas Públicas

Há que se pensar em políticas públicas embasadas no fortalecimento da democracia, da participação da população e de instituições representativas da sociedade civil, sedimentadas principalmente pelo direito à informação e comunicação, educação pública em todos os níveis de escolaridade e cidadania política. Ao abordar a temática, Silva; Lima (2010, p. 4) explana que “[...] as ações e serviços precisam ser planejados e programados concomitante com as necessidades da população e de acordo com as condições de vida da realidade local [...]”.

Rua (2009, p.36) sustenta que as políticas públicas (*policy*) são uma das resultantes da atividade política (*politics*), compreendendo o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos. Ao abordar os modelos de análises de políticas públicas, Dye (1981, *apud* RUA, 2009, p.27-31) identifica alguns modelos existentes na literatura, a saber: (1) institucional; (2) de processo; (3) de grupos, (4) de elites; (5) racional; (6) incremental; (7) teoria de jogos e (8) modelo de sistemas.

Em referência ao modelo de sistemas, Siman (2005, p.35) comenta que, “O conceito de sistemas implica uma série de instituições e atividades na sociedade que funcionam para transformar demandas

em decisões imperativas requerendo suporte legitimador da sociedade como um todo”. Matias-Pereira (2010, p.24) argumenta que o sistema político responsável por processar demandas e apoios denominados como entradas do ambiente externo (*inputs*) e contribuições provenientes do próprio sistema político (*withinputs*) e o resultante, como saídas para o ambiente externo (*outputs*), são as políticas públicas.

O estabelecimento de políticas públicas, de forma transparente e participativa, pode se constituir em barreira à influência de grupos econômicos que pressionam por ações setoriais, isoladas e desagregadas do planejamento público. Este fato pode ser observado quando se trata do papel das instituições e regras na formulação da agenda política, onde a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas (SOUZA, 2006, p.26-27).

No campo da política pública, alguns modelos foram desenvolvidos para se entender melhor como e por que o Governo faz ou deixa de fazer alguma ação que impactará na vida dos cidadãos, dentre os quais destacam-se: o tipo da Política Pública; (1) o Incrementalismo; (2) o Ciclo da Política Pública; (3) o modelo Garbage Can; (4) a Coalizão de defesa; (5) as Arenas Sociais e (6) o modelo do “equilíbrio interrompido”

As vicissitudes orçamentárias no Estado brasileiro encontram ressonância em Giacomoni (2010, p.215) ao argumentar que, “o incrementalismo orçamentário é a negação da desejada integração entre o planejamento e o orçamento”. Sobre a prática do incrementalismo orçamentário e o incremento de recursos aos programas anteriores, Giacomoni (2010, p.215) aponta que se trata de uma prática corriqueira eternizada nos ciclos orçamentários, ocasionado pela falta de revisão do planejamento e/ou pela ausência de ações de longo prazo.

Políticas Públicas Municipais Secundárias

Para melhor compreensão da caracterização da política pública, enquanto secundária, ou como definição por alguns autores, discricionárias, faz-se necessário o conhecimento dos direitos sociais, positivados na norma constitucional. Os artigos 6º, 194º e 215º da Carta Magna aduzem que a educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e infância e assistência aos desamparados são Direitos Sociais, garantindo ao cidadão um mínimo existencial (BRASIL, 1988).

Neste sentido, Sarlet (2008) assevera que os direitos sociais têm como objeto a prestação estatal vinculada à destinação, distribuição/redistribuição e criação de bens materiais, o qual aponta para uma dimensão econômica relevante. Portanto, para a elaboração do orçamento público, caberá a definição das políticas públicas a serem contempladas e, deste grupo, quais as prioritárias e quais poderão sofrer contingenciamentos e/ou cancelamentos. Daí a proposição do termo “secundária”, de ação discricionária, haja vista a decisão estar a cargo do agente público, como parte integrante de um processo de escolha, que começa no plano de governo, perpassa o orçamento público e culmina na implementação da política pública.

No tocante à priorização de políticas públicas municipais, Teixeira (2002, p.14) argumenta que o município tem ampla competência para definir suas políticas e aplicar recursos orçamentários. Nas áreas de assistência social, meio ambiente, habitação, saneamento, produção agropecuária, abastecimento alimentar, educação e saúde, o município tem competência comum com a União e o Estado. Nas áreas de educação, saúde e previdência social, há matéria específica sobre a obrigatoriedade de gasto mínimo pelo erário.

A percepção de Farah Júnior (2012, p.65) sobre a priorização da ação pública vai de encontro à argumentação da escassez de recursos públicos, ao inferir que o Governo deve priorizar as atividades típicas de Estado, “na qual não pode ser delegada a livre ação do mercado”. Ao Poder Executivo caberá a decisão de priorizar as políticas públicas a serem implementadas, como visto por Oliveira (2009, p.272) “A decisão de gastar é, fundamentalmente uma decisão política”, observando a norma cogente que aduz ao planejamento e orçamento público.

De maneira subsidiária à compreensão do tema, o quadro 1 apresenta um rol de políticas públicas que compõem a pauta da administração pública, em nível municipal.

Quadro 1: Políticas Públicas Municipais

Função	Vinculação Normativa
Administração	C.F/88 - art. 37; art. 169; E.C. 25/2000. LRF - art. 18; art.19 e art. 22
Segurança Pública	C.F/88 - art. 6; art. 144
Assistência Social	C.F/88 - art. 6; art. 204; E.C. 20/1998 e E.C. 64/2010
Previdência Social	C.F/88 - art. 6; art. 201; E.C. 20/1998 e E.C. 64/2010. LRF - art. 24
Saúde	C.F/88 - art. 6; art. 77; art. 198; E.C. 86/2015. LRF - art. 8
Trabalho	C.F/88 - art. 6
Educação	C.F/88 - art. 6; art. 212; E.C. 14/1996 e Decreto 6253/2007. LRF - art. 8
Cultura	C.F/88 - art. 215
Direitos da Cidadania	C.F/88 - art. 1.º
Desporto e Lazer	C.F/88 - art. 6; art. 217
Habitação	C.F/88 - art. 6; art. 21; art. 23; E.C. 26/2000; Lei n.º 10.257/2001
Saneamento	C.F/88 - art. 21; art. 23
Gestão Ambiental	C.F/88 - art. 23; art. 225; Lei n.º 140/2011
Urbanismo	C.F/88 - art. 182; Lei n.º 10.257/2001
Agricultura	C.F/88 - art. 174; Lei n.º 8.171/1991
Organização Agrária	C.F/88 - art. 144; Lei n.º 8.629/1993
Comercio e Serviços	C.F/88 - art. 170
Comunicações	C.F/88 - art. 21; art. 22; art. 220; Lei n.º 8.987/1995; E.C. 08/1995
Energia	C.F/88 - art. 21; art. 22; Lei n.º 8.987/1995
Transporte	C.F/88 - art. 21; art. 22; Lei n.º 8.987/1995
Ciência e Tecnologia	C.F/88 - art. 218; E.C. 85/2015

Fonte: Adaptado de Modelo de relatório da RREO; Constituição Federal de 1988, versão atualizada; Lei n.º 101/2000 - LRF; Emendas Constitucionais: 08/95; 14/1996, 20/1998, 25/2000, 26/2000, 64/2010, 85/2015, 86/2015; Leis Federais: 8.171/91, 8.629/93, 8.987/95, 10.257/01, 140/11 e Decreto n.º 6.253/07; Lei de Responsabilidade Fiscal comentada e atualizada (BRASIL, 2004).

Em síntese ao contexto, no que versa sobre vinculação de recursos orçamentários à implementação da ação pública, somente as áreas de saúde e educação estão contempladas com o dispositivo Constitucional de aplicação mínima vinculada à receita pública municipal.

Em que pese a Carta Magna de 1988 abarcar sob o manto dos Direitos Humanos (Direitos Fundamentais e Direitos Sociais), as áreas de segurança pública, trabalho, cultura, cidadania, desporto/lazer e habitação/moradia não possuem tratamento orçamentário impositivo, com mínimo de aplicação vinculado à arrecadação.

As funções de saneamento, gestão ambiental, urbanismo, agricultura, organização agrária, comércio/serviços, comunicação, energia, transporte, ciência e tecnologia, possuem dispositivos Constitucionais enquanto essência, mas não como obrigação prioritária de execução orçamentária.

Cabe destacar que algumas dessas áreas são de dever do Estado, em face da obrigação de fazer, em serviços de natureza continuada essenciais à vida em sociedade, como: segurança pública e defesa civil (segurança); coleta e tratamento de lixo (gestão ambiental); coleta e tratamento de resíduos sólidos e efluentes (saneamento); manutenção de vias e mobiliário público (urbanismo); postagem e telefonia (comunicação); eletrificação (energia) e outros.

As funções de assistência social e previdência (incluindo parte da saúde) atendem ao regramento normativo da seguridade social, com tratamento orçamentário específico no que tange ao limite e exigências para a despesa (BRASIL, 1988).

Processo de Planejamento Público

O planejamento das atividades a serem desenvolvidas pelo gestor público municipal tem alicerce no conceito teórico de planejamento, ou seja, procura identificar onde, quando, como, quem e por que serão executadas ações com recursos públicos.

Numa visão contemporânea do planejamento público, a Confederação Nacional de Municípios - CNM (2013, p.32) preconiza aos gestores municipais que, “Planificar é definir prioridades, com antecedência, objetivos, ações e metas utilizando-se de metodologia predefinida”.

Para Telma (1996, p.18), os entes públicos diferem em suas necessidades, principalmente no que concerne ao tempo de implementação desejado, existindo para tal alguns critérios: (1) exatidão das projeções e previsões, ou seja, como o curso e o desempenho da instituição governamental, no futuro, podem ser estimados com probabilidade razoável quando se usa a melhor avaliação para as variáveis significativas; (2) natureza dos serviços, que busca identificar o ciclo de desenvolvimento dos serviços, mais o retorno para as comunidades envolvidas; (3) Compromisso com o futuro, onde, de acordo com o tamanho e importância das entidades governamentais, o número de compromissos assumidos pelo governo sempre requer longos períodos de preparação e planejamento.

Na perspectiva de Dagnino (2009) os setores discriminados da sociedade, não detentores das condições para mitigar a pressão do

Estado, mediante a contratação do setor privado, continuarão sendo excluídos da agenda política e de acesso às políticas públicas.

O planejamento público municipal pode ser entendido como um importante instrumento de implementação de propostas, que representam a vontade do cidadão e da sociedade em geral.

Isso significa implementar políticas de comunicação com a comunidade, possibilitando ao municípe o acompanhamento das atividades públicas, da aferição dos problemas de cada localidade, podendo contribuir na correção das propostas contempladas no Plano de Governo e, subsequentemente, no planejamento público.

A Carta Magna de 1988 estabeleceu a obrigatoriedade de relação entre os instrumentos legais que compõem o processo de planejamento do setor público.

O PPA, a LDO e a LOA, criam as condições para o desenvolvimento de um sistema orçamentário mais estruturado e inter-relacionado, onde a elaboração e execução orçamentária deverão estar concatenadas aos planos e programas definidos nas estratégias e prioridades, como apresentado na seqüência abaixo (BRASIL, 2013):

(1) A fase de planejamento em nível estratégico compreendendo o processo de planejamento propriamente dito, compatibilizando as propostas apresentadas no Plano de Governo - demandas sociais, econômicas e de infraestrutura, com o Plano Plurianual. Marca a etapa de diagnóstico e pré-elaboração do orçamento público.

(2) O planejamento tático, prevendo a elaboração e implementação das peças orçamentárias, desde a proposição, sanção e execução pelo Poder Executivo à apreciação e aprovação pelo Poder Legislativo.

(3) A fase do planejamento em nível operacional, na fase de execução e controle das peças orçamentárias, com destaque à LOA, pois as ações programadas serão materializadas em equipamentos públicos ou serviços, a partir da execução orçamentária. A avaliação dos programas e ações do governo norteará a elaboração de relatórios públicos, para os órgãos de controle interno e externo e a reprogramação do planejamento governamental.

Partindo da concepção que o governante deve ter como foco o bem-estar da sociedade, a implementação do programa de governo passará pela utilização de técnicas de planejamento e execução de ações, as quais serão consolidadas no sistema de planejamento integrado.

Corrêa (2007, p.493) argumenta que a integração entre planejamento e orçamento se caracteriza como importante na concepção do planejamento como política de gestão do governo.

Explicita Kohama (2010, p.56), “Esse sistema busca, principalmente, analisar a situação atual – diagnóstico – para identificar as ações ou alterações a serem desenvolvidas visando atingir a situação desejada”. Matias-Pereira (2010, p.84) comenta que os instrumentos de planejamento e controle dos gastos públicos, a saber; o PPA (nível estratégico), a LDO (nível tático) e a LOA (nível operacional) interagem e orientam a Administração Pública a alcançar os objetivos pactuados com a sociedade, por meio do Plano de Governo.

O processo orçamentário brasileiro compreende as fases de elaboração e execução das leis orçamentárias: PPA, LDO e LOA, cada qual com ritos próprios de elaboração, aprovação e implementação pelos poderes Executivo e Legislativo, sendo esses apreciados inicialmente como projetos de lei (RIBEIRO; BLIACHERIENE, 2013, p.53).

Nos ensinamentos de Slomski (2003, p.308), para o ciclo orçamentário público, as fases de elaboração, execução e avaliação/controle competirá ao Poder Executivo, tendo como base a LDO, o PPA e a LOA. A fase de estudo, votação e publicação da lei, estará sob a égide do Poder Legislativo.

Vencidas as etapas iniciais de definição das ações a serem implementadas, o planejamento público municipal se volta à formalização orçamentária, tendo seus fundamentos estabelecidos nas finanças públicas e seu regramento normatizado, principalmente na Lei n.º 4.320/64.

Orçamento Público

Sobre orçamento público, Baleeiro (1993, p.387) trata por “[...] ato pelo 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”.

Ao discorrer sobre orçamento público brasileiro, Bruno (2011, p.61-66) chama atenção para os aspectos característicos de sua natureza; política, econômica e jurídica, principalmente enquanto instrumento acessório da Administração. O Orçamento possui, também, natureza técnica, a partir da formatação de regras práticas para a classificação metodológica de receitas e despesas e

representação gráfica, em formato contábil do orçamento, como resta demonstrado por Baleeiro (1993, p.388).

Ressalta-se que os princípios orçamentários são impositivos no orçamento público (MEIRELLES, 2000) devendo estar alinhados ao programa de governo, o qual, se espera, esteja em sintonia com as necessidades da comunidade local, haja vista a crescente demanda por investimentos públicos, resultando obviamente em mais dispêndios.

Neste contexto, Giacomoni (2010, p.254) relata a importância da participação da comunidade local, quando do processo de elaboração do orçamento público, principalmente no tocante à análise, discussão de problemas e identificação de soluções plausíveis. Sobre este aspecto Slomski (2007, p.48) constata uma assimetria informacional entre governo e cidadão, ou seja, uma vez prevista a receita e fixada a despesa em igual montante, não há explicação plausível para deixar de executar o orçamento.

A obrigatoriedade de atendimento e cumprimento da LRF, se estende também ao planejamento das ações públicas e da correção eventual de desvios dos rumos inicialmente incluídos na projeção, desde o PPA até a LOA. Cada documento e processo está vinculado ao formato originalmente planejado, ou legislado em diretrizes, para refletir sua consecução nos relatórios intermediários e na prestação de contas anual (MARQUES *et al.*, 2005, p.17).

Corroborando o arcabouço teórico sobre transparência no trato da coisa pública, Bruno (2011) atenta ao fato do controle social exercido pelo cidadão ou sociedade civil organizada, desde a fase de elaboração do PPA, da LDO, das LOA's e, principalmente, da prestação de contas pelo gestores municipais.

Neste sentido a LRF dispõe de mecanismos para verificação dos atos orçamentários, a saber: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), com exigência bimestral e o Relatório de Gestão Fiscal - RGF, com obrigatoriedade de elaboração e publicação ao final de cada quadrimestre. Conforme estabelece o art. 52 da LC n.º 101/2000 (BRASIL, 2000), abrangendo todos os Poderes e o Ministério Público, comporá o RREO: (I) balanço orçamentário, que especificará, por categoria econômica; (II) demonstrativos da execução das receitas e das despesas.

Importante ressaltar que a LRF, conjuntamente à Lei Complementar n.º 131/2009, conhecida como Lei da Transparência e a Lei ordinária n.º 12.527/2011- Lei de Acesso à Informação, constitui-se num dos principais vetores à disciplina e transparência no trato à coisa pública, aos recursos públicos, como previsto no Capítulo IX da LRF (BRASIL, 2000), "A transparência será assegurada mediante:

Participação popular e audiências públicas; Informações orçamentárias e financeiras em meio eletrônico de acesso público; Sistema integrado de administração financeira e apreciação das contas públicas pelos cidadãos.

Nascimento e Debus (2002, p.11) também dão destaque ao quesito “transparência e controle social” envolto na LRF, ao apontar, “[...] a transparência será alcançada através [sic] do conhecimento e da participação da sociedade, assim como na ampla publicidade que deve cercar todos os atos e fatos ligados à arrecadação de receitas e à realização de despesas pelo poder público [...]”.

Tratando do orçamento público como ferramenta de gestão, Farah Júnior (2012, p.66) comenta que, “O orçamento é uma das principais ferramentas que o governo dispõe para atingir os objetivos que a sociedade precisa e espera”. Fato observado por Kleba; Comerlato; Frozza (2015, p.1065), ao inferir que o orçamento governamental, juntamente com o planejamento, se constitui como um dos principais instrumentos de controle social sobre a gestão de políticas públicas.

Governança e Governabilidade no Setor Público

A governança, entendida como um sistema de valores ao qual as instituições são gerenciadas suscita que o atores não malogrem suas vontades, de cunho pessoal, acima dos interesses da organização ou da coletividade. Para tanto, implica na adoção de princípios voltados à ética, transparência, senso de justiça, prestação de contas e cumprimento das leis.

Matias-Pereira (2010, p. 117) ressalta que a governança, tanto no setor privado, como no setor público possui os mesmos princípios norteadores, como; transparência (*disclosure*), prestação de contas (*accountability*), equidade (*fairness*) e cumprimento das leis (*compliance*), alinhados à conduta ética (*ethics*).

Para Pisa (2014, p.116) “[...] a capacidade de implementar as políticas públicas que vão ao encontro das reais necessidades da sociedade [...]”.

Ao conceito de governança são incorporados mecanismos de promoção, agregação e articulação de interesses, como partidos políticos, grupos de pressão, redes sociais informais e associações. Oliveira (2013) assevera ainda que a ideia de hierarquia entre Estado e sociedade transforma-se numa relação de cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil.

Neste sentido, outro conceito importante a ser observado no estudo da governança pública é a governabilidade, pois uma está contida na outra, como visto por Pisa (2014, p.121) “[...] sem governabilidade plena é impossível obter a governança”.

Oliveira (2013) comenta que a principal diferença está na forma como a legitimidade das ações dos governos é entendida. Na governabilidade a legitimidade vem da capacidade do governo de representar os interesses de suas próprias instituições e, na governança, parte de sua legitimidade vem do entendimento de que grupos específicos da população, quando participam da implementação de uma política pública, esta tem maior possibilidade de obter os resultados esperados. O autor acrescenta ainda que o ponto de convergência está na defesa da participação institucionalizada, como meio para se atingir a estabilidade política.

Metodologia

O procedimento metodológico foi o estudo de caso, o qual permitiu a observação de forma específica do objeto a ser analisado, possibilitando a penetração na realidade social e o recorte de uma situação complexa da vida real (MARTINS, 2006, p.2).

Em relação à abordagem, tratou-se de pesquisa qualitativa, descritiva e exploratória, buscando levantar dados para demonstrar a prática da execução orçamentária e a implementação de políticas públicas secundárias municipais, possibilitando o estabelecimento de relações entre variáveis e o aprofundamento ao fato estudado (GIL, 2007, p.42).

Quanto aos procedimentos técnicos, a pesquisa bibliográfica fundamentou-se no conjunto das principais obras literárias que versam sobre políticas públicas, planejamento e orçamento público e, como provocação à adoção de boas práticas na gestão pública, o estudo trouxe conteúdos sobre governança e governabilidade na administração pública.

A pesquisa documental alcançou os instrumentos de gestão e de responsabilidade fiscal, especificamente os PPA's, as LOA's e os RREO's referentes aos períodos de 2006 a 2013. Os dados foram obtidos no órgão oficial de publicação dos Atos do Executivo do município de Adrianópolis e tabulados por meio de planilhas eletrônicas, dando ênfase às ações programadas e de fato executadas nas peças orçamentárias.

A análise da execução orçamentária buscou compreender a práxis na implementação de políticas públicas municipais, em

consonância ao que aduz Yin (2005, p.24), “[...] o estudo de caso surge do desejo de entender os fenômenos sociais complexos”.

Resultados da Pesquisa

Considerando a pauta de ações que compuseram os Planos Plurianuais de 2006 e 2010, as LOA's e os RREO's do período estudado, a tabulação dos dados permitiu identificar as políticas públicas priorizadas e preteridas no planejamento público municipal, mesmo após aprovação das leis orçamentárias e consecução das respectivas dotações orçamentárias.

As tabelas 1 e 2 apresentam as médias percentuais de execução nos PPA's e nas LOA's, como também a média percentual de execução das peças orçamentárias.

Tabela 1: Média Percentual de Execução de Políticas Públicas por PPA de 2006 a 2013

Elemento da Despesa (Subfunção)	PPA 2006/2009 médias (%)	PPA 2010/2013 médias (%)	Período 2006/2013 médias (%)
Transporte Rodoviário	77,8	136,7	107,3
Assistência Comunitária	65,4	77,4	71,4
Serviços Urbanos	55,6	76,3	65,9
Abastecimento	55,7	55,8	55,8
Infra-Estrutura Urbana	7,4	80,5	44,0
Assistência à Criança e ao Adolescente	52,2	29,2	40,7
Desporto Comunitário	32,4	25,6	29,0
Controle Ambiental	41,5	3,1	22,3
Extensão Rural	13,9	22,1	18,0
Difusão Cultural	0,1	13,6	6,8
Turismo	-	11,7	5,8
Habitação Urbana	-	8,6	4,3
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	0,0	4,5	2,2
Assistência ao Portador de Deficiência	0,0	0,0	0,0
Saneamento Básico Rural	0,0	0,0	0,0
Lazer	-	0,0	0,0
Assistência ao Idoso	-	-	-

Fonte: Lei n.º 613/2005 de 5 dez. 2005; Lei n.º 686/2009 de 5 out. 2009; Lei n.º 693/2009 de 10 dez. 2009; Lei n.º 614/2005 5 dez. 2005; RREO referente jan./dez. 2006, bimestre nov./dez; Lei n.º 639/2006 de 29 dez. 2006; RREO referente jan./dez. 2007, bimestre nov./dez; RREO referente jan./dez. 2008, bimestre nov./dez.; Lei n.º 678/2008 de 23 dez. 2008; RREO referente jan./dez. 2009, bimestre nov./dez; Lei n.º 695/2009 de 10 dez. 2009; RREO referente jan./dez. 2010, bimestre nov./dez; Lei n.º 728/2010 de 21 out. 2010; RREO referente jan./dez. 2011, bimestre nov./dez; Lei n.º 770/2011 de 10 nov. 2011; RREO referente jan./dez. 2012, bimestre nov./dez; Lei n.º 790/2012 de 12 dez. 2012; RREO referente jan./dez. 2013, bimestre nov./dez

Nota: Elaborado pelo autor.

Tabela 2: Média Percentual de Execução Orçamentária de Políticas Públicas por Grupo de LOA referente a cada PPA de 2006 a 2013

Elemento da Despesa (Subfunção)	LOA's 2006/2009 médias (%)	LOA's 2010/2013 médias (%)	Período 2006/2013 médias (%)
Transporte Rodoviário	77,8	127,1	102,5
Infra-Estrutura Urbana	7,4	165,8	86,6
Serviços Urbanos	55,6	80,5	68,1
Abastecimento	55,7	62,5	59,1
Assistência Comunitária	65,4	43,6	54,5
Extensão Rural	13,9	94,9	54,4
Assistência à Criança e ao Adolescente	52,2	33,8	43,0
Desporto Comunitário	32,4	39,1	35,8
Controle Ambiental	41,5	3,11	22,3
Difusão Cultural	0,1	33,0	16,6
Habitação Urbana	0,0	14,8	7,4
Turismo	0,0	12,1	6,0
Assistência ao Idoso	0,0	4,2	2,1
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	0,0	0,5	0,2
Assistência ao Portador de Deficiência	0,0	0,0	0,0
Saneamento Básico Rural	0,0	0,0	0,0
Lazer	0,0	0,0	0,0

Fonte: Lei n.º 613/2005 de 5 dez. 2005; Lei n.º 686/2009 de 5 out. 2009; Lei n.º 693/2009 de 10 dez. 2009; Lei n.º 614/2005 5 dez. 2005; RREO referente jan./dez. 2006, bimestre nov./dez.; Lei n.º 639/2006 de 29 dez. 2006; RREO referente jan./dez. 2007, bimestre nov./dez.; RREO referente jan./dez. 2008, bimestre nov./dez.; Lei n.º 678/2008 de 23 dez. 2008; RREO referente jan./dez. 2009, bimestre nov./dez.; Lei n.º 695/2009 de 10 dez. 2009; RREO referente jan./dez. 2010, bimestre nov./dez.; Lei n.º 728/2010 de 21 out. 2010; RREO referente jan./dez. 2011, bimestre nov./dez.; Lei n.º 770/2011 de 10 nov. 2011; RREO referente jan./dez. 2012, bimestre nov./dez.; Lei n.º 790/2012 de 12 dez. 2012; RREO referente jan./dez. 2013, bimestre nov./dez.

Nota: Elaborado pelo autor.

A tabela 1 foi composta pelos percentuais de execução em relação ao planejamento inicial, em cada ano de vigência do Plano Plurianual, apurando-se a média simples do período de quatro anos, de cada PPA e de oito anos para fins de análise para este estudo.

A tabela 2 utiliza-se de metodologia similar, aplicada a cada Lei Orçamentária Anual, apurando-se a execução orçamentária efetivada em relação à dotação inicial.

Considerando como unidade de análise os períodos de 2006 a 2008 e 2009 a 2012 a execução orçamentária aponta para uma concentração de gastos no período de 2010 nas áreas de Transporte Rodoviário (127%) e Urbanismo (166%) e algumas distorções como; Cultura (2012 com média de 54% e zero nos anos anteriores) e Habitação (29% em 2012 e próximo a zero nos anos anteriores) caracterizando a demanda pontual em ano de eleições municipais.

O quadro 2 relaciona as principais políticas públicas efetivadas em equipamentos, empreendimentos e serviços disponibilizados à população e o quadro 3 as ações preteridas com execuções próximas a zero.

Quadro 2: Políticas Públicas Secundárias com maior Priorização

Subfunção	Priorização em 8 anos (%)		Ação
	PPA	LOA	
Transporte Rodoviário	107,3	102,5	Melhoramentos e Equipamentos Rodoviários
			Manutenção de Serviços Rodoviários
			Manutenção do Programa CIDE e Royalties
Assistência Comunitária	71,4	54,5	Manutenção das Atividades Sociais
			Projeto Plantando e Colhendo Cidadania
			Manutenção Quilombola
			Manutenção do Fundo Municipal de Assistência Social
Serviços Urbanos	65,9	68,1	Manutenção dos Serviços Urbanos
			Manutenção da Iluminação Pública
Abastecimento	55,8	59,1	Manutenção da Secretaria de Agricultura e Abastecimento
Infraestrutura Urbana	44,0	86,6	Melhoramentos Urbanos
Assistência à Criança e ao Adolescente	40,7	43,0	Piso Básico de Transição
			Fundo de Infância e Adolescência (FIA)
			Manutenção do Conselho Tutelar
			Contribuição para Associação de Proteção à Maternidade e Infância (APMI)
			Bolsa PETI
			Bolsa EMPJ
			Programa BASE
			Programa BBAJ
			Jornada PETI
			Piso Básico Variável
			Bolsa Família
			Cadastro Único
Bolsa Agente Jovem			
Piso de Transição de Média Complexidade			

Fonte: Elaborado pelo autor.

Importante ressaltar que as médias utilizadas nas considerações aqui positivadas estão relacionadas à dotação inicial dos relatórios de execução orçamentária, sendo estes valores ajustados por meio da dotação atualizada nas respectivas peças orçamentárias, com o condão de atender à legislação vigente, principalmente a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quadro 3: Políticas Públicas Secundárias com menor Priorização

Subfunção	Priorização em 8 anos (%)		Ação
	PPA	LOA	
Desporto Comunitário	29,0	35,8	Construção e Ampliação de Quadra de Esportes
			Manutenção do Departamento de Esporte e Lazer
Controle Ambiental	22,3	22,3	Manutenção dos Serviços de Meio Ambiente
			Recuperação do Passivo Ambiental do Aterro Sanitário
Extensão Rural	18,0	54,4	Programa PRONAT 193892-5
			Programa PRONAT 0228271/2007
			Programa PRONAT 0244877-45/2007
			Manutenção do Transporte Escolar
Difusão Cultural	6,8	16,6	Construção de Biblioteca Pública
			Construção da Casa de Cultura
Turismo	5,8	6,0	Gestão Municipal do Turismo
Habitação Urbana	4,3	7,4	Desenvolvimento Habitacional (Minha Casa Minha Vida)
			Infra-Estrutura para Área de Lazer
Saneamento Básico Rural	0,0	0,0	Construção, Ampliação de Quadras de Esporte
Assistência ao Portador de Deficiência	0,0	0,0	Contribuição LIBRA
			Contribuição APAE
Lazer	0,0	0,0	Construção e Reforma de Praças
Assistência ao Idoso	-	2,1	Assistência ao Idoso

Fonte: Elaborado pelo autor

Nota: Destaque na subfunção aos itens de baixa priorização.

Considerando a programação de vinte ações nas peças orçamentárias, elencados na tabela 1 (subfunção), somente seis

alcançaram médias de execução acima de 40%, seis com execução de 4% a 39% e três com dispêndio zero durante os oito anos de PPA e RREO, conforme apresentado nos gráficos 1 e 2.

Gráfico 1: Políticas públicas secundárias com maior priorização

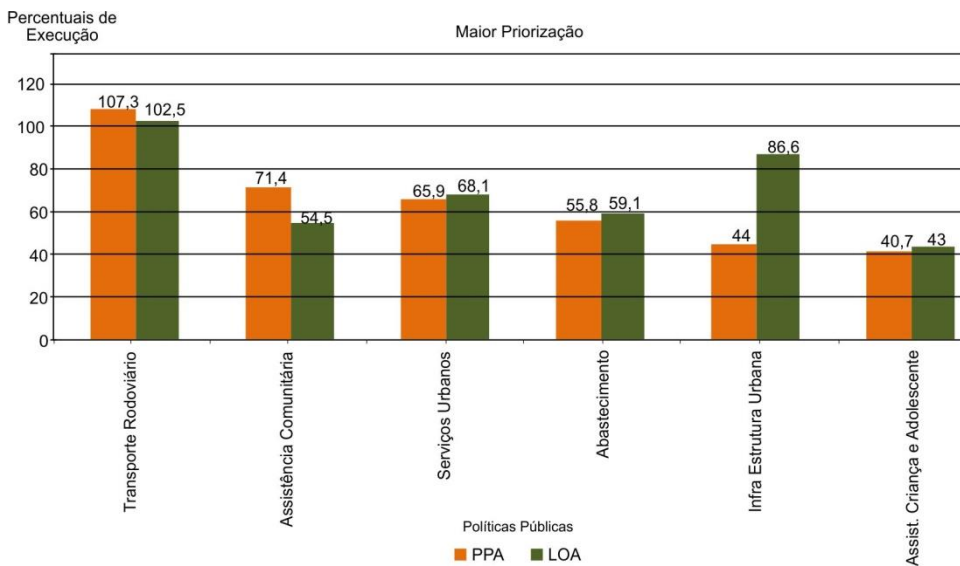
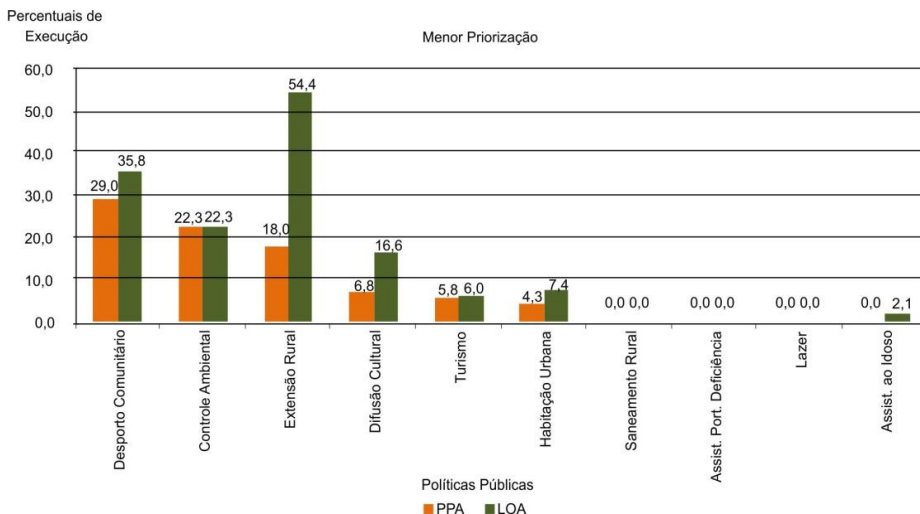


Gráfico 2: Políticas públicas secundárias com menor priorização



Cabe ressaltar que as dotações orçamentárias foram ajustadas ao término de cada LOA, como requisito de atendimento à norma cogente.

Infere-se que há um desalinhamento entre planejamento e execução, inconsistência no lançamento dos dados nas peças orçamentárias e rubricas figurativas, conforme dados tabulados e demonstrados resumidamente nas tabelas 1 e 2 e comentados no quadro 4.

Quadro 4: Ocorrência de Inconsistências na Implementação dos PPA's e LOA's

Elemento da Despesa	Ocorrência
Subfunção: 605 - Abastecimento e Subfunção: 606 - Extensão Rural	O item 1.013 - Programa PRONAT 193892-45 nos PPA 2006/2009 e PPA 2010/2013 estava vinculada à subfunção: 605 - Abastecimento e à subfunção: 606 - Extensão Rural, ocasionado duplicidade na programação.
Subfunção: 695 - Turismo	Nos PPA 2006/2009 e PPA 2010/2013 estava vinculada à Função 18 - Gestão Ambiental, com planejamento orçamentário na mesma função. Durante o período 2006 a 2013 a execução orçamentária ocorreu na Função 23 - Comércio e Serviços, divergindo do planejamento que a definiu como gestão municipal do turismo, Função 18 - Gestão Ambiental.
Subfunção: 451- Infraestrutura Urbana	Execução orçamentária de 447,16% em 2011 e 158,10% em 2012. Considerando que nos anos anteriores eram inexpressivos.
Subfunção: 392 - Difusão Cultural	Execução orçamentária próxima a zero no período em estudo, com exceção de 2012 que despendeu 132% de execução orçamentária.
Subfunção: 511 - Saneamento Básico Rural	Ação proposta de construção, ampliação de quadra de esporte em desacordo à natureza da função. Execução do planejamento e orçamento em zero no período em estudo.
Subfunção: 241 - Assistência ao Idoso	Atividade não programada nos PPA's e com execução orçamentária próxima a zero no período em estudo.
Subfunção: 482 - Habitação	Execução do planejamento próxima a zero no período em estudo.
Subfunção: 302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial	Execução do planejamento e orçamento próxima a zero no período em estudo.
Subfunção: 242 - Assistência ao Portador de Deficiência	Execução do planejamento e orçamento em zero no período em estudo.
Subfunção: 813 - Lazer	Execução do planejamento e orçamento em zero no período em estudo.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Considerações Finais e Conclusão

O estudo foi motivado pelo conhecimento do gasto público, o que consta no planejamento público municipal e o que de fato é executado, uma vez que, levantamentos preliminares apontavam para um desalinhamento entre planejamento e execução, principalmente no tocante à entrega de empreendimentos e serviços pactuadas com a população.

Deste modo, o problema estava em saber quais as áreas do planejamento público municipal eram priorizadas e, como objetivo, identificar as políticas públicas priorizadas como secundárias, a partir da execução orçamentária no período de 2006 a 2013.

O estudo identificou que havia de fato uma priorização nas áreas do planejamento público, sendo as áreas de transporte, assistência social, urbanismo e abastecimento como preferenciais e as áreas de desporto e lazer, gestão ambiental, agricultura, cultura, comércio e serviços, habitação e saneamento como de menor expressividade ou preteridas.

A utilização dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) como instrumento de priorização das políticas públicas secundárias, possibilitou a consecução dos objetivos, tendo como resultados os dados apresentados nas tabelas 1 e 2 – percentual de execução de políticas públicas por PPA e por LOA e analisados nos quadros 2, 3 e 4 – ou seja, percentual de priorização das políticas públicas secundárias.

Outro resultado importante da pesquisa foi a constatação de rubricas figurativas no orçamento, com recursos programados que não foram executados, mesmo constando da LOA e elencados no Plano Plurianual.

As informações geradas pelo presente estudo demonstraram que não há garantias de efetivação das políticas públicas planejadas, uma vez que ações são preteridas ao longo da implementação do ciclo orçamentário, configurando a prática da falácia, do engodo eleitoral.

Os PPA's cumpriram basicamente a função normativa de leis orçamentárias e de documento oficial com fulcro nas exigências dos órgãos de controle. Ressaltando que estas ações replicavam o Plano de Governo e foram transformadas em lei por meio do Plano Plurianual.

Assim, enquanto instrumento de gestão pública municipal e de controle interno, externo e social, entende-se que as informações apresentadas podem contribuir com o aprimoramento da governança pública e formação de conhecimento sobre o assunto.

Este artigo compreende o estudo de caso, de um município de pequeno porte no Estado do Paraná, ficando como sugestão para estudos futuros, a replicagem em outros municípios para comparação dos resultados e identificação de um *modus operandis* das práticas de gestão pública, governança e governabilidade em nível de municipalidade brasileira.

Referências

BALEEIRO, A. **Uma introdução à ciência das finanças**, 14.ed. rev. atualizada por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoComplado.htm>. Acesso em: 26 jul. 2013.

_____. **Decreto Federal n.º 6.253 de 13 de novembro de 2007**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm>. Acesso em: 14 mar. 2015.

_____. **Emenda Constitucional n.º 8 de 15 de agosto de 1995**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc08.htm>. Acesso em: 14 mar. 2015.

BRASIL **Emenda Constitucional n.º 14 de 12 de setembro de 1996**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>. Acesso em: 14 mar. 2015.

_____. **Emenda Constitucional n.º 20 de 15 de dezembro de 1998**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm>. Acesso em: 14 mar. 2015.

_____. **Emenda Constitucional n.º 25 de 14 de fevereiro de 2000**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc25.htm>. Acesso em: 14 mar. 2015.

_____. **Emenda Constitucional n.º 26 de 14 de fevereiro de 2000**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm>. Acesso em: 14 mar. 2015.

_____. **Emenda Constitucional n.º 64 de 4 de fevereiro de 2010.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm>. Acesso em: 14 mar. 2015.

_____. **Emenda Constitucional n.º 85 de 26 de fevereiro de 2015.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc85.htm>. Acesso em: 14 mar. 2015.

_____. **Emenda Constitucional n.º 86 de 17 de março de 2015.** Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/03/17/congresso-promulga-emenda-do-orcamento-impositivo>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

_____. **Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 26 jul. 2013.

BRASIL. Lei de responsabilidade fiscal comentada. Comentários Jales Ramos Marques e Rosinethe Monteiro Santos. 5.ed. Brasília: Senado Federal, Programa Interlegis, 2004.

_____. **Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 26 jul. 2013.

_____. **Lei n.º 140 de 8 de dezembro de 2011.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 18 mar. 2015.

_____. **Lei n.º 4.320 de 17 de março de 1964.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 26 jul. 2013.

_____. **Lei n.º 8.171, de 17 de janeiro de 1991.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8171.htm>. Acesso em: 18 mar. 2015.

_____. **Lei n.º 8.629 de 25 de fevereiro de 1993.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm>. Acesso em: 18 mar. 2015.

_____. **Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 18 mar. 2015.

_____. **MINISTÉRIO DA FAZENDA. Escola de Administração Fazendária. Oficina n.º 15 - Introdução ao orçamento público.** Salvador-BA, 2013. Disponível em: <<http://www.esaf.fazenda.gov.br/capacitacao/orcamentaria/%20material-didatico-etapa-salvador>>. Acesso em: 26 de jul. 2013.

BRUNO, R. M. **Lei de responsabilidade fiscal e orçamento público municipal.** 4.ed. Curitiba: Juruá, 2011.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Planejamento municipal.** Brasília: CNM, 2013.

CORRÊA, I. M. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. **Revista da Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v.41, n.3, p.487-504, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/rap/v41n3/a06v41n3.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2013.

DAGNINO, R. P. **Planejamento estratégico governamental.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

FARAH JUNIOR, M. F. Orçamento público e gestão governamental IN: SILVA, C. L. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento local: instrumentos e proposições de análise para o Brasil.** Petrópolis: Vozes, 2012.

GIACOMONI, J. **Orçamento público.** 15.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

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

KLEBA, M. E.; COMERLATTO, D.; FROZZA, K. M. Instrumentos e mecanismos de gestão: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1059-1079, jul/ago. 2015. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/51621>>. Acesso em 6 jul. 2015.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública: teoria e prática.** 11.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARQUES, J. R.; SOARES, R. M. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada.** Curitiba: Imprensa Oficial do Paraná, 2005.

MARTINS, G. A. **Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2006.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Revista Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa: APGS, v.2, n1, jan./mar. 2010.

_____. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro**. 11.ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. **Lei complementar n.º 101/2000**, entendendo a lei de responsabilidade fiscal. Brasília: ESAF, 2002.

OLIVEIRA, A. G. **Aula ministrada no Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná**. Curitiba, 17 de abril de 2013.

OLIVEIRA, A. G.; CARVALHO, H. A.; CORRÊA, D. P. Governança pública e governabilidade: accountability e disclosure possibilitadas pela contabilidade aplicada ao setor público como instrumento de sustentabilidade do estado. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, v.7. n.1, p. 89-101, Jan/Mar. 2013.

OLIVEIRA, R. F. **Curso de direito financeiro**. 2.ed., rev. e atual. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2009.

PISA, B. J. **Uma proposta para o desenvolvimento do índice de avaliação da governança pública (IGovP): instrumento de planejamento e desenvolvimento do Estado**. 2014. (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGPGP), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Curitiba, 2014.

RIBEIRO, R. J. B.; BLIACHERIENE, A. C. **Construindo o planejamento público: buscando a integração entre política, gestão e participação popular**. São Paulo: Atlas, 2013.

RUA, M. G. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SARLET, I. W. Os direitos sociais como direitos fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da constituição federal de 1988. **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica**, 20 anos de constitucionalismo democrático. Belo Horizonte, p.163-206, 2008.

SILVA, C. L.; LIMA, J. E. S. (Orgs.). **Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SIMAN, A. M. **Políticas públicas: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático**. 2005. Tese (Doutorado) – UFMG, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Belo Horizonte, 2005.

SLOMSKI, V. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. **Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n.16, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 25 jan. 2014.

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade **Revista da AATR-BA**, 2002. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2015.

TELMA, R. R. **Planejamento estratégico no governo: administração estratégica aplicada à área governamental**. Curitiba: UFPR, 1996.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.