

Congresso Internacional de Administração
ADM 2019 - Administração 4.0

30/09/2019 a 04/10/2019 - Ponta Grossa - PR - Brasil



ALOCAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS: UM ESTUDO SOBRE OS MUNICÍPIOS PARANAENSES

Antônio Marcos Flauzino dos Santos, Universidade Estadual de Maringá-UEM, Brasil (amfsantos@uem.br)

José Santo Dal Bem Pires, Universidade Estadual de Maringá-UEM, Brasil. (jsdbpires@uem.br)

Ângelo Alves da Silva, Universidade Estadual de Maringá-UEM, Brasil (aasilva3@uem.br)

Edmilson Aparecido da Silva, Universidade Estadual de Maringá-UEM, Brasil (easilva@uem.br)

Marcos Junio Ferreira de Jesus, Universidade Estadual do Paraná-UNESPAR, Brasil (marcos_junio@hotmail.com)

ALLOCATION OF BUDGETARY RESOURCES A STUDY ON THE MUNICIPALITIES OF PARANÁ

RESUMO

O objetivo deste estudo consiste em analisar as decisões dos gestores públicos paranaenses, verificando os critérios utilizados na tomada de decisões no processo de elaboração do orçamento público, considerando a rigidez orçamentária. O estudo fundamenta-se nos conceitos sobre o orçamento público, sua transformação e na discussão sobre a rigidez orçamentária. São apresentados os modelos de tomada de decisão, destacando o modelo incremental que é aquele que apresenta as características utilizadas em instituições públicas. A pesquisa foi levada a efeito em 5 municípios da mesorregião noroeste do estado do Paraná. Para a obtenção dos dados elaborou-se e utilizou-se de entrevistas semiestruturadas com os prefeitos e os contadores ou responsáveis pelo planejamento dos orçamentos das prefeituras. Para a escolha e análise, os municípios foram divididos em três categorias, sendo: pequeno, médio e grande porte, conforme as características da região. Verificou-se que os gestores elaboram o orçamento público priorizando os gastos obrigatórios com folha de pagamento e os vinculados com as áreas da saúde e da educação. Em relação à rigidez orçamentária, todos concordam com sua existência para que os investimentos nessas áreas prioritárias sejam preservados. Conclui-se que o processo de tomada de decisão tanto no momento da elaboração da proposta orçamentária como na execução do orçamento ocorre de forma incremental, onde as decisões são tomadas levando-se em consideração experiências passadas e também por meio do consenso entre os atores envolvidos nesse processo.

Palavras-chave: orçamento público; tomada de decisão; rigidez orçamentária.

ABSTRACT

The objective of this study is to analyze the public managers from Paraná's decisions, verifying the criteria utilized in decision making on the process of public budget elaboration, considering the budget rigidity. The study is based on the notions about the public budget, on its transformation and on the discussion about the budget rigidity. The models of decision making are presented, highlighting the incremental model which presents the characteristics utilized in public institutions. The research occurred in 5 cities in the northwest mesoregion of the Paraná state. For the data acquisition, semi-structured interviews were elaborated and utilized with the mayors and the accountants or the ones responsible for planning the city budget. For choosing and analyzing, the cities were divided into three categories, as: small, medium and large-sized, according to the region's characteristics. It was verified that the managers elaborate the public budget prioritizing the mandatory spending for payroll and the ones associated with health and education. Regarding the budget rigidity, all of the interviewed agree with its existence so that the investments in those areas of priority are preserved. It is concluded that the decision making process, both in the moment of the budget proposal elaboration and in the budget execution, occurs in an incremental way, where decisions are made taking into consideration past experiences and also through the consensus between the actors involved in this process.

Keywords: public budget; decision making; budget rigidity.

1 INTRODUÇÃO

Ao se tornarem entes da federação, os municípios brasileiros dotados de autonomia política, financeira e administrativa, necessitavam de recursos para cumprir com os anseios da sua comunidade, os quais são viabilizados por meio das políticas públicas. Nesta perspectiva, os municípios deveriam ter capacidade de arrecadação para suprir os gastos com sua estrutura administrativa e, sobretudo, os gastos com a saúde, educação, segurança e demais atribuições do poder público local. Merece destaque a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Complementar nº 101/2000, que estabelece regras para a disciplina fiscal e garante maior transparência das ações dos entes federados, inclusive dos municípios. Dessa forma, a Lei impõe limites de gastos e a participação do cidadão na discussão das prioridades na aplicação do escasso dinheiro público, visando o bem da coletividade.

Como a principal fonte de receita da maioria dos municípios é decorrente de transferências intergovernamentais e mais especificamente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), qualquer decisão da União em relação aos dois tributos que compõem esse fundo, o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto de Renda (IR), poderá beneficiar ou prejudicar o valor a ser repassados aos municípios e, conseqüentemente, a gestão desses recursos quando alocados no Orçamento municipal.

Aliado a essa dificuldade dos gestores em relação à escassez de recursos e o aumento da demanda por políticas públicas, o orçamento público apresenta algumas características que potencializam essa limitação, uma vez que, do ponto de vista normativo, dois aspectos tiram a liberdade de escolha dos gestores públicos, tornando o orçamento rígido: “[...] a excessiva vinculação de receitas e despesas; e a grande participação que os gastos de caráter obrigatório têm tomado nas contas públicas” (Sousa et al., 2015, p. 3). Segundo os autores, os mecanismos de vinculação impõem limitações aos governantes e tornam o processo de planejamento de políticas públicas desafiador, embora “[...] essa prática acaba retirando parte da liberdade de atuação dos responsáveis pela alocação orçamentária, uma vez que destina recursos diretamente a políticas previamente determinadas” (Sousa et al., 2015, p. 4). Os autores Rezende e Cunha (2005) reforçam esse problema, afirmando que a rigidez orçamentária deixa o orçamento público um instrumento incapaz de definir as prioridades da sociedade, além de tornar-se um instrumento com alto grau de incertezas.

Diante desse contexto, tem-se a questão de pesquisa: Quais os critérios que os municípios paranaenses utilizam para a tomada de decisões na elaboração do orçamento público, considerando a rigidez orçamentária? Seguindo o que foi apresentado nessa introdução sobre a dependência financeira dos pequenos municípios em relação às transferências intergovernamentais, essa pesquisa tem a seguinte hipótese: Os gestores tomam as decisões orçamentárias com base no incrementalismo, utilizando como base os valores do orçamento do ano anterior, sofrendo pequenas alterações para o ano corrente.

Para responder a questão de pesquisa e hipótese levantada, o presente estudo tem por objetivo geral: Analisar as decisões dos gestores públicos no processo de elaboração do orçamento dos municípios paranaenses. Para atingir o objetivo geral têm-se os seguintes objetivos específicos: a) Verificar o processo de elaboração do orçamento nos municípios paranaenses, considerando a participação dos atores no processo de tomada de decisões em momentos de alocação de recursos orçamentários; b) Compreender a ação dos municípios no que se refere a sua arrecadação e aos repasses intergovernamentais; e, c) Verificar a forma de decisão dos gestores municipais em relação à realocação de recursos considerando a rigidez orçamentária.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Orçamento público

Para Giacomoni (2012), o orçamento público é uma área de estudo que interessa a várias disciplinas, garantindo ao orçamento diferentes naturezas: política, econômica, administrativa, jurídica, contábil, financeira. O orçamento público pode ser conceituado como sendo o “ato pelo qual o Poder Legislativo 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 (Giacomoni (2012, p. 54).

Portanto, as prioridades de cada governo devem estar expressas na respectiva destinação de recursos no orçamento, caso contrário, torna-se um discurso vazio. Esse fato deveria despertar maior interesse da sociedade nesse instrumento de controle e acompanhamento da gestão pública, fato que não ocorre e segundo a explicação de Rezende (2013) se justifica em alguns pontos, como a ausência de credibilidade, acompanhada da dificuldade de compreensão devido à linguagem utilizada no orçamento e também pela falta de transparência.

A importância do orçamento público pode ser observada pelo destaque atribuído na CF/1988, tendo uma seção inteira dentro do capítulo das finanças públicas (Arts. 165 a 169). Nessa seção ficou estabelecida a obrigatoriedade das peças orçamentárias, como o Plano Plurianual (PPA), com vigência de 4 anos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA), ambas com vigência anual. Para Abreu e Guimarães (2014, p. 9), “[...] o orçamento público é o instrumento de gestão de maior relevância e, provavelmente, o mais antigo da administração pública. É utilizado pelos governos para organizar os seus recursos financeiros”.

Após a apresentação do conceito e importância do orçamento público, a seguir são evidenciados os conceitos e classificações da receita e da despesa pública, pois a primeira representa o ingresso de recursos para o Estado e a segunda representa a aplicação desses recursos através dos serviços prestados pelo Estado.

2.2 Receitas e despesas públicas: conceitos e classificações

As receitas públicas representam ingresso de recursos financeiros nos cofres públicos e são classificadas como orçamentárias e extraorçamentárias. As receitas orçamentárias são consideradas “[...] como o conjunto dos ingressos disponíveis para a cobertura das despesas orçamentárias e para as operações que, mesmo sem o ingresso de recursos, financiem despesas orçamentárias, como é o caso das chamadas operações de crédito em bens e/ou serviços” (Bezerra Filho, 2012, p. 83). Os ingressos extraorçamentários são aqueles que ingressam nos cofres públicos, mas não pertencem ao ente que a recebeu, pois “[...] são recursos transitórios que pertencem a terceiros e estão de posse da administração pública” (Bezerra Filho, 2012, p. 84).

A receita orçamentária se classifica em correntes e de capital. As receitas correntes são recursos gerados para financiar as despesas correntes, que tem as seguintes origens: Tributária; Contribuições; Patrimonial; Agropecuária; Industrial; Serviços; Transferências Correntes; e Outras Receitas Correntes. As receitas de capital são recursos financeiros com o objetivo de atender obrigatoriamente as despesas de Capital, com as seguintes origens: Operações de Crédito; Alienação de Bens; Amortizações de Empréstimos; Transferências de Capital; e Outras Receitas de Capital (Bezerra Filho, 2012, p. 85-87).

Vale ressaltar o conceito da Receita Corrente Líquida (RCL), instituído pela LRF para impor alguns limites de gastos aos gestores públicos. Segundo o artigo 2º, inciso IV dessa Lei, a

RCL compreende o somatório das Receitas Tributárias, Contribuições, Patrimoniais, Agropecuárias, Industriais, Serviços, Transferências Correntes e Outras Receitas Correntes, deduzidas, no caso dos municípios, da contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira. (Bezerra Filho, 2012)

Há também a classificação da receita por destinação de recursos, podendo ser classificada em Receitas com destinação vinculada, que são aquelas em que o recurso arrecadado já tem uma destinação pré-determinada por mandamentos legais e, as Receitas com destinação ordinária, que são aquelas de livre aplicação no atendimento de qualquer finalidade.

Quanto à despesa pública, Baleeiro (2001, p. 73) a conceitua sob dois prismas: “[...] o conjunto dos dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de Direito Público, para funcionamento dos serviços públicos”. E também, “[...] a aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte da autoridade ou agente público competente, dentro de uma organização legislativa, para execução de fim a cargo do governo”. O segundo conceito expõe a necessidade da existência dos recursos públicos (receitas) para que a despesa possa ser executada. De forma mais incisiva, Silva (2009, p. 240) a define como “[...] todos os desembolsos efetuados pelo Estado no atendimento dos serviços e encargos assumidos no interesse geral da comunidade, nos termos da Constituição, das leis ou em decorrência de contratos ou outros instrumentos”.

Além da despesa orçamentária ou despesa pública, tem-se também o dispêndio extraorçamentário que é caracterizado pelo desembolso realizado “[...] sem a necessidade de autorização na lei do orçamento ou créditos adicionais, pois se constituem em valores que apenas transitam entre receitas e despesas extraorçamentários, como por exemplo, devolução de recursos de terceiros e consignados” (Bezerra Filho, 2012, p. 136).

As despesas orçamentárias são classificadas em Institucional, Funcional, Programática e de acordo com sua natureza. Na classificação institucional, a despesa tem sua distribuição por instituições ou órgãos. A classificação funcional segrega as despesas por funções e subfunções com o objetivo de demonstrar “em que” área de atuação governamental a despesa será realizada. Na classificação programática, “[...] a organização das ações do governo sob a forma de programas visa proporcionar maior racionalidade e eficiência na administração pública e ampliar a visibilidade dos resultados e benefícios gerados para a sociedade, bem como elevar a transparência na aplicação dos recursos públicos” (Bezerra Filho, 2012, p. 150). E quanto à natureza da despesa, estas podem ser correntes e de capital, sendo as primeiras todas aquelas que não contribuem para a formação ou aquisição de um bem de capital, e as segundas são aquelas que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital (Bezerra Filho, 2012).

2.3 Rigidez orçamentária

Dentre os princípios orçamentários existe o princípio da não afetação das receitas, que tem como finalidade a não vinculação de receitas a despesas específicas, dando ao gestor a liberdade de ação para atendimento das prioridades existentes na sociedade. Tal princípio tinha como objetivo manter o equilíbrio entre as origens e aplicações de recursos, mas não é o que vem ocorrendo na prática, pois a própria CF/1988 estabelece uma série de exceções a esse princípio, como por exemplo, a repartição de parte da receita de impostos com estados e municípios (Pereira, 2015; Giacomoni, 2012).

Essas exceções a esse princípio proporcionam uma rigidez orçamentária que consiste na vinculação de receitas a determinadas despesas, restringindo a liberdade do gestor na

aplicação dos recursos públicos, dificultando o planejamento das políticas públicas, já que essa vinculação destina os valores a determinada política. Para Soares (2008, p. 3), a rigidez orçamentária “[...] é o fator que restringe a liberdade de ação alocativa de um governante, limitando as suas possibilidades de escolha política e/ou gerencial de caminhos alternativos para a obtenção dos objetivos econômicos e sociais esperados pela população”. Giacomoni (2012, p. 330) complementa que “[...] a cada novo exercício, resta menos espaço efetivamente decisório quando da elaboração e da aprovação dos projetos de lei de planos e orçamentos públicos”.

Para Rezende e Cunha (2005), o problema da rigidez orçamentária deixa o orçamento público um instrumento com muitas incertezas e o torna incapaz de colocar em prática o planejamento dos gestores, bem como estabelecer as prioridades de aplicações dos recursos conforme as necessidades da sociedade. Segundo os autores, diante dessas demandas da sociedade, esse fenômeno da rigidez orçamentária tem preocupado os governantes brasileiros que precisam atender os compromissos acumulados, bem como garantir os direitos legalmente instituídos.

Silva (2003) apresenta argumentos favoráveis e de limitações ao uso das vinculações. Dentre os argumentos favoráveis estão a regularidade dos fluxos de recursos financeiros direcionados a alguns segmentos do gasto público, podendo gerar a eficiência econômica já que tem a garantia de continuidade de tais políticas. Outro argumento favorável refere-se a estabilidade do sistema federativo, garantindo as transferências de recursos para os entes da federação, independentemente do jogo político partidário. A vinculação também possibilita a descentralização de recursos fazendo com que esses sejam melhor aplicados de acordo com as prioridades locais, contribuindo para maior eficiência na aplicação desses recursos.

O excesso de vinculações orçamentárias, segundo alguns críticos, pode ser atribuído ao fortalecimento do Executivo ante o Legislativo, gerando: [...], um outro monstro das finanças públicas: o excesso de vinculações orçamentárias. Para contrabalancear a capacidade do Executivo de executar o orçamento de forma discricionária, surgiram as vinculações de receitas com o intuito de obrigar a realização de determinados tipos de gastos (Loyola, 2001 apud Graça, 2008, p. 13).

No Brasil, o processo de vinculação de receitas ocorreu, em grande parte, devido ao aumento das contribuições criadas pela União. Segundo Giacomoni (2012), entende-se que a opção do Governo em criar contribuições ocorreu pela sua finalidade de destinação específica, já que essas não são influenciadas pelo princípio da não afetação das receitas, enquanto que os impostos têm sua destinação fixada em regras expostas na Constituição Federal, ficando a obrigatoriedade de partilha do seu montante com estados e municípios. A figura 2 apresenta a evolução da rigidez orçamentária no Brasil.

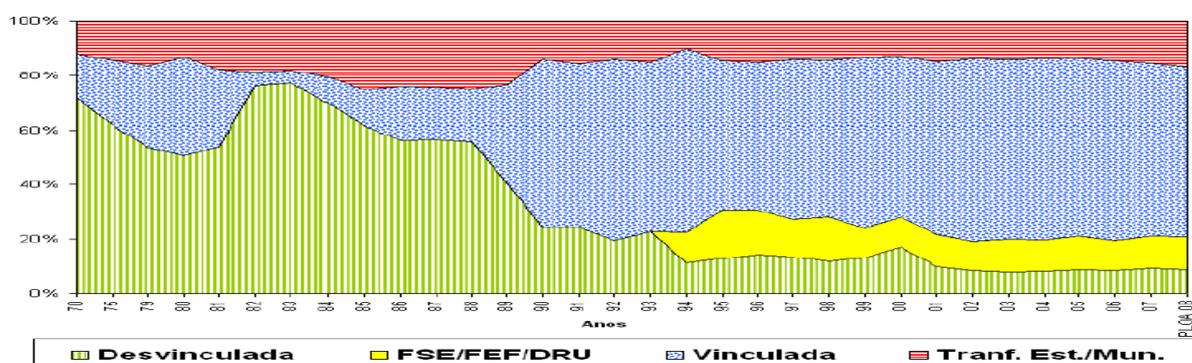


Figura 1 - Evolução da rigidez orçamentária brasileira
Fonte: Câmara, 2008, p. 13

A figura 2 mostra como a partir da CF/1988 ocorreu um aumento das vinculações de receitas, aumentando consequentemente a rigidez orçamentária.

A percepção de Bernardes (2008) apresenta as diferentes modalidades de rigidez orçamentária, conforme exposto no quadro 1, através de exemplos.

Com ênfase na receita:
✓ vinculação direta de receitas. Exemplo: Contribuições de intervenção no domínio econômico - CIDE;
✓ vinculação indireta à arrecadação. Exemplo: educação - % da arrecadação de impostos;
✓ vinculação pela não arrecadação. Exemplo: renúncias de receitas (incentivos fiscais, desonerações setoriais).
Com ênfase na despesa:
✓ indexação a índices. Exemplo: gastos com saúde – crescem com o PIB nominal;
✓ indexação a outras variáveis de atualização automática. Exemplo: despesas vinculadas ao salário mínimo (LOAS, previdência).

Quadro 1 - Modalidades de rigidez orçamentária

Fonte: Bernardes, 2008, p. 22.

Segundo Rezende e Cunha (2005) e Bernardes (2008), quanto maior a rigidez orçamentária, menor é o espaço de alocação livre de recursos e, portanto, menor é a liberdade de ação dos gestores públicos. Nesse cenário, a elaboração do orçamento deveria ser mais bem estudada a cada ano, para que a acomodação desses valores livres de vinculações pudesse ser mais bem alocada dentro das prioridades existentes no ambiente de tomada de decisão do gestor, mas segundo os autores, é exatamente o contrário que ocorre, ou seja, na prática o orçamento de um ano para o outro é realizado tomando como base o orçamento do ano anterior, com pequenas variações de acordo com a disponibilidade de recursos. Essa prática atende o princípio do incrementalismo e atende ao jogo de interesses dos diversos atores participantes desse processo, assim consegue acomodar os diversos interesses representados. “Quanto mais fragmentados forem esses interesses, maior é a dificuldade em promover um amplo remanejamento de recursos, o que reforça o incrementalismo e a própria rigidez do orçamento” (Rezende; Cunha, 2005, p. 14).

2.4 Modelo de tomada decisão

Ao buscar compreender o processo decisório no setor público, tem-se a necessidade de evidenciar os modelos de tomada de decisão existentes para, em seguida, analisar aquele que tem sido aplicável à administração pública, especialmente nesse estudo em relação ao processo orçamentário dos municípios. Para Porto e Bandeira (2006, p. 10), “[...] a tomada de decisão é o processo necessário para dar resposta a um problema, em que alternativas de escolha são propostas para possíveis soluções que possam gerar os melhores resultados para as organizações, sendo considerado, em muitas organizações, como a mais importante tarefa desempenhada pelos administradores”.

Silva (2013) apresenta em seu estudo as diversas abordagens sobre o processo decisório, conforme exposto na figura 1:

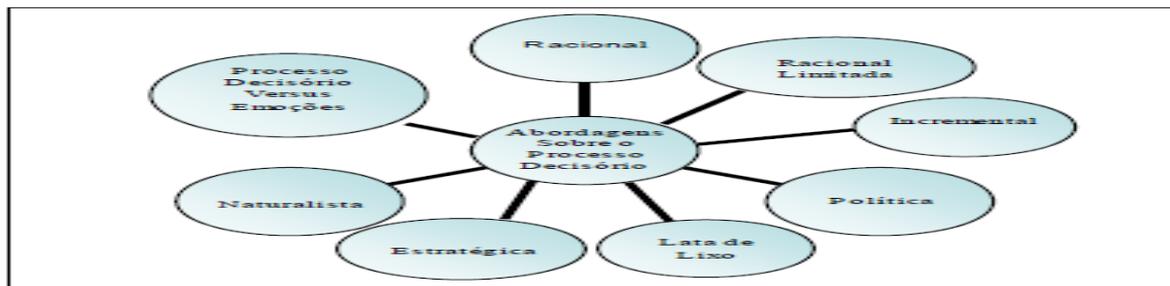


Figura 1 - Abordagens sobre o processo decisório
 Fonte: SILVA, 2013, p. 32

A partir dessa apresentação das abordagens do processo decisório foi estudada a abordagem incremental por ser a abordagem utilizada pelos municípios para a alocação de recursos orçamentários na formatação de seus orçamentos anuais.

Na abordagem incremental, segundo Silva (2013); Pereira; Lobler; Simonetto (2010), o processo decisório é visto sob uma perspectiva política, resolvendo os problemas de forma gradual, sem grandes rupturas. Logo, não existe um processo de decisão estruturado devido aos conflitos existentes no ambiente decisório e a escolha de uma ação levará em conta decisões tomadas no passado e dependerá mais de acordos realizados do que da própria contribuição à satisfação dos objetivos da organização

Para Carvalho (2013), o quadro 2 apresenta as principais diferenças entre o modelo racional e o incremental, conforme apresentado por Lindblom.

MODELO RACIONAL	MODELO INCREMENTAL
Clarificação dos valores e dos objetivos distinta da análise empírica das alternativas, constituindo normalmente um pré-requisito.	A seleção das alternativas, dos valores e dos objetivos ocorre de modo indistinto e interligado.
A formulação política é o produto de uma análise meio / fins: primeiro isolam-se os fins, depois se procuram os meios.	Não se distinguem os meios dos fins, pelo que a análise meios / fins se torna inapropriada ou limitada.
Avalia-se uma política como "boa", mediante a demonstração de que nela estão contidos os meios mais adequados à prossecução de um dado fim.	Avalia-se uma política como "boa", se esta gerar consensos.
A análise é rigorosa. Todos os aspetos relevantes são tidos em conta.	A análise é extremamente limitada: (a) resultados importantes são descurados; (b) negligenciam-se potenciais alternativas relevantes; (c) determinados valores são desatendidos.
A teoria serve de base ao modelo.	As comparações sucessivas reduzem ou eliminam a intervenção da teoria.

Quadro 2 - Principais diferenças entre o modelo racional e o modelo incremental
 Fonte: CARVALHO, 2013, p. 134, adaptado de LINDBLOM, 1991, p. 226.

De acordo com essa abordagem, há uma preocupação de chegar a um acordo entre as partes através da negociação e do compromisso, buscando sempre amenizar os conflitos. “Deste modo, a decisão mais adequada é gerada a partir de um consenso e visa a garantir a conformidade entre as partes interessadas”(Porto e Bandeira, 2006, p. 7). Para Carvalho (2013) ainda acrescenta outra qualidade a esse modelo que é a eficiência, pois ao se tomar decisões em relação a problemas que o decisor já teve experiências passadas, aplicando-lhes a mesma solução ou com pequenas alterações, tem-se a necessidade de menor aplicação de recursos e tempo.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Quanto aos objetivos, se utilizou a pesquisa descritiva que tem como objetivo geral descrever as características de uma determinada população, fenômeno ou ainda estabelecer relações entre variáveis. Quanto à natureza do problema, a pesquisa foi aplicada, pois teve como objetivo a aplicação prática do conhecimento adquirido em uma situação real, procurando solucionar um problema específico de maneira eficiente. (Gil, 2008).

Quanto à abordagem do problema, foi utilizada a pesquisa qualitativa, que segundo Rampazzo (2002, p.58) “[...] a pesquisa qualitativa busca uma compreensão particular daquilo que estuda: o foco da sua atenção é centralizado no específico, no peculiar, no individual, almejando sempre a compreensão e não a explicação dos fenômenos estudados”. Quanto aos procedimentos técnicos, foram utilizados os seguintes procedimentos técnicos: pesquisa documental e pesquisa de levantamento.

Quanto ao ambiente de pesquisa, o levantamento de dados foi obtido através da pesquisa de campo que é aquela utilizada com o objetivo de obter informações e/ou conhecimentos sobre um problema, para o qual se procura uma resposta, ou de hipótese, que se queira comprovar, ou ainda, descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles (Lakatos; Marconi, 2006, p. 188).

A pesquisa foi desenvolvida nos municípios paranaenses, mais especificamente nos municípios que compõem a mesorregião noroeste do Estado. O Paraná tem 399 municípios distribuídos em 10 mesorregiões e foi escolhida a mesorregião noroeste, que contém 61 municípios distribuídos em 3 microrregiões, devido ao interesse do pesquisador em sua área de atuação e, também, às características semelhantes existentes nos municípios pertencentes a uma mesma região. O período estudado é de 2013 a 2015.

É importante frisar que foi solicitada a participação de 34 municípios pertencentes à mesorregião noroeste do estado do Paraná, onde o Campus Regional de Cianorte da Universidade Estadual de Maringá se encontra. Localizou o prefeito e o contador de 34 municípios dessa região. Dos 34 municípios, 8 concederam entrevistas, todavia somente em 6 municípios houve a participação do prefeito e do contador.

Para a análise, adaptaram-se os critérios de classificação populacional apresentada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Pesquisa (IBGE) e pelo Plano Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), com a finalidade de atender o objetivo da pesquisa selecionando os municípios nas faixas que mais refletem a realidade dessa região. Dessa forma, classificou-se em 3 grupos, considerando as características da amostra: a) Municípios de pequeno porte: com população até 10.000 habitantes; b) Municípios de médio porte: com população entre 10.001 a 50.000 habitantes; e, c) Municípios de grande porte: com população entre 50.001 a 120.000 habitantes. Participaram da pesquisa 5 municípios sendo 2 de pequeno porte, denominados na pesquisa como MP1 e MP2, 2 de médio porte, como MM1 e MM2 e 1 de grande porte, como MG1.

Para a análise do material coletado, adotou-se como forma de documentação a transcrição das entrevistas. Com o objetivo de compreender o conteúdo nessa documentação, utilizou-se como procedimento a análise de 3 categorias com os seguintes critérios: **Orçamento dos municípios:** a) Critérios para a elaboração da proposta orçamentária; e, b) Participantes na elaboração da proposta orçamentária. **Participação do gestor no orçamento:** a) Escolha orçamentária; b) Realocação de recursos no orçamento; e, c) Ações para aumento da arrecadação própria. **Percepção dos gestores sobre o orçamento:** a) Experiência do gestor no orçamento público; b) Orçamento público; e, c) Rigidez orçamentária.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A análise dos municípios de acordo com o seu porte estão apresentados nos quadros 3 a 10, evidencia uma análise de todos os municípios em cada categoria, por meio dos critérios admitidos. Nos quadros 3 e 4 são analisados os critérios para a elaboração da proposta orçamentária e os participantes dessa mesma proposta orçamentária, que compõem os critérios de análise na categoria orçamento dos municípios.

MUNICÍPIOS	CRITÉRIOS ADMITIDOS
MP1	- Não existem critérios definidos. - Buscam o orçamento do ano anterior - Inserem a previsão de arrecadação e as Transferências Intergovernamentais
MP2	- Consideram a folha de pagamento do ano anterior com a previsão de reajuste. - Destinam valor para os gastos vinculados (Educação e Saúde). - Os gastos não vinculados são decididos em reunião entre prefeito e secretários.
MM1	- Destinam valor para os gastos vinculados (Educação e Saúde), onde acrescenta recursos superiores ao mínimo exigido pela lei. - Utiliza a estimativa de receita para a elaboração da proposta.
MM2	- Estabelece a área da saúde como prioridade de governo. - Buscam o orçamento do ano anterior como fundamento. - Coleta informações das secretarias e o prefeito estabelece as prioridades.
MG1	- Consideram as necessidades de cada secretaria e atende quando vão ao encontro das prioridades do governo. - Ajustam o orçamento por meio de uma reunião entre prefeito e secretarias. - Utiliza os indicadores econômicos para previsão de receitas e despesas considerando os três últimos anos.

Quadro 3 - Critérios para a elaboração da proposta orçamentária

Fonte: Elaboração própria

As falas dos prefeitos e contadores dos municípios pesquisados revelam que os critérios de alocação de recursos na elaboração da proposta orçamentária são semelhantes, embora em municípios maiores, como no caso do MG1, há melhor planejamento por possuir maior organização e qualificação dos servidores responsáveis pela elaboração do planejamento em cada secretaria. Mesmo assim, de acordo com as falas, não se identifica um processo estruturado de decisão, tomando decisões baseadas em experiências passadas, fato que vai ao encontro do que afirmam Pereira, Lobler e Simonetto (2010) e Silva (2013) sobre a abordagem incremental. Outra característica dessa abordagem é que as decisões não sofrem alterações radicais, como pode ser observado nos municípios independentemente do tamanho, sendo todas obtidas por meio de consenso entre a equipe do prefeito, conforme ressaltam Porto e Bandeira (2006) e Carvalho (2013).

MUNICÍPIOS	PARTICIPANTES NA ELABORAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA
MP1	- Participação somente dos atores internos, como prefeito, secretários e o contador. - Não há participação da sociedade na elaboração da proposta orçamentária.
MP2	- Participam o prefeito, o contador, os secretários municipais e os diretores de departamentos, como o engenheiro e tesoureiro. - Não há participação direta da população na elaboração da proposta orçamentária, mas as demandas são atendidas por meio de informações obtidas nas conferências das diferentes áreas realizadas no município.
MM1	- Participam o prefeito, Secretarias de Assistência Social, Saúde e Administração e contador. - Há uma pequena participação popular, mas as demandas são conhecidas por meio das reuniões dos conselhos municipais em diversas áreas.
MM2	- A proposta orçamentária é elaborada pelo contador. - Após a elaboração da proposta, faz-se reunião com os secretários a fim de aprovar ou realizar os ajustes necessários.

MG1	<ul style="list-style-type: none"> - As decisões são tomadas pelo prefeito com os secretários municipais, auxiliados pelos contadores da prefeitura, da Câmara Municipal e da autarquia, chefes da divisão financeira e dos recursos humanos. - Apesar de não promover a participação popular afirma que as decisões de alocação de recursos são frutos de uma política democrática junto à sociedade e busca atender às prioridades daquele momento.
------------	---

Quadro 4 – Participantes na elaboração da proposta orçamentária

Fonte: Elaboração própria

Quanto aos participantes na elaboração da proposta orçamentária, também há semelhança entre os municípios, ressaltando que no município de grande porte ocorre a participação de todas as secretarias e dos contadores da Câmara Municipal e da Autarquia, diferença que pode ser atribuída a melhor estrutura administrativa desse município em relação aos de menor porte. As falas mostram que a participação externa é muito pequena ou inexistente em todos os municípios, mesmo que se divulgue de diversas formas, como em carro de som e avisos em igrejas. Alguns prefeitos adotam medidas para obter informações sobre as necessidades da população, como consultar as atas das conferências municipais da saúde, educação e outras áreas, fato comentado ocorrido no MM1. Verificou-se um receio da participação da população em decisões sobre o orçamento no município MP2, onde o prefeito justifica que tomar decisões com base em recursos que virão por meio de transferências voluntárias torna-se um risco porque caso esses não venham, a cobrança pela não realização dos serviços será feita ao prefeito. A pequena participação da população ou até mesmo a ausência, como foram mencionadas pelos entrevistados, pode ser motivada pela pouca credibilidade, dificuldade na compreensão da linguagem do orçamento e falta de transparência (Rezende, 2013; Lima, 2015).

Após analisar a categoria orçamento dos municípios, são apresentados a seguir os critérios de análise na categoria participação dos gestores no orçamento, que são escolha orçamentária, realocação de recursos no orçamento e ações para aumento da arrecadação própria, conforme exposto nos quadros 5, 6 e 7.

MUNICÍPIOS	ESCOLHA ORÇAMENTÁRIA
MP1	<ul style="list-style-type: none"> - A folha de pagamento. - Gastos com educação e saúde.
MP2	<ul style="list-style-type: none"> - A folha de pagamento - Gastos com educação e saúde. - Agricultura.
MM1	<ul style="list-style-type: none"> - A folha de pagamento. - Gastos com educação e saúde.
MM2	<ul style="list-style-type: none"> - Gastos com saúde e educação, com prioridade para a área da saúde. - Infraestrutura urbana.
MG1	<ul style="list-style-type: none"> - A folha de pagamento. - Gastos com educação e saúde, priorizando a área da saúde, onde investe aproximadamente 35% do seu orçamento.

Quadro 5 – Escolha Orçamentária

Fonte: Elaboração própria

No que diz respeito às escolhas orçamentárias, as falas dos prefeitos revelam a preocupação inicial com os gastos obrigatórios com folha de pagamento e com as vinculações nas áreas da saúde e da educação. Após analisarem a previsão de receitas e quais os valores desses gastos é que serão decididos os investimentos nas demais áreas. Essa preocupação dos prefeitos vai ao encontro do que os autores Soares (2008), Giacomoni (2012) e Câmara (2008) expõem sobre o que constitui a rigidez orçamentária, que é esse conjunto de despesas obrigatórias, como a folha de pagamento e os gastos vinculados nas áreas da saúde e da educação restringem a

liberdade de ação do gestor, limitando as suas possibilidades de escolha política e/ou gerencial.

Os municípios de pequeno porte apresentam preocupações com esses gastos obrigatórios porque são dependentes das transferências intergovernamentais e não geram recursos para investimentos em áreas que estão fora das vinculações, o que vai ao encontro do comentado por Rezende (2006) sobre a criação de novos municípios, elevando os gastos com a máquina pública ao mesmo tempo em que reduz o valor dos investimentos em outras áreas. Nos municípios de médio porte, ambos revelam a preocupação em seguir as regras, observando os gastos obrigatórios, mas destaca-se a fala do prefeito do MM2 ao afirmar que todas as demandas foram atendidas e na sua gestão a prioridade é a área da saúde, destinando muito mais do que os 15% estabelecidos pela CF/1988. O prefeito do município de grande porte também afirma que segue as prioridades de pagamento, ou seja, folha de pagamento, saúde e educação, mas ressalta que na sua gestão a prioridade é a área da saúde, tanto que o município investe aproximadamente 35% do seu orçamento.

MUNICÍPIOS	REALOCAÇÃO DE RECURSOS NO ORÇAMENTO
MP1	- A decisão é tomada pelo prefeito e comunicada aos secretários municipais. - Prioriza-se as áreas da saúde e educação. - Os serviços não essenciais, como serviços urbanos, não são atendidos em momentos de queda na arrecadação.
MP2	- A decisão é tomada pelo prefeito em consulta ao contador e secretários municipais. - São atendidas a prioridades, educação e saúde, em detrimento a outros serviços.
MM1	- A decisão de realocação é do prefeito com cortes em todas as áreas, exceto as prioritárias.
MM2	- As realocações são realizadas pelo prefeito e equipe, com orientação técnica. - Os ajustes são feitos atendendo as prioridades de governo.
MG1	- Reunião do prefeito com os secretários para a decisão dos ajustes. - Prioriza a folha de pagamento e os gastos vinculados, ressaltando que esse município não teve queda na arrecadação.

Quadro 6 - Realocação de recursos no orçamento

Fonte: Elaboração própria

Quanto à realocação de recursos no orçamento a participação do gestor é essencial e em todos os municípios o prefeito é o responsável por decidir onde serão realizados os ajustes no orçamento. Para os municípios de pequeno e médio porte são mantidas as prioridades e as demais áreas sofrem ajustes e até paralisação, como por exemplo, paralisa o serviço de infraestrutura urbana, fazendo somente serviços emergenciais. A exceção ocorreu no município de grande porte, conforme a fala da contadora, que afirma que não houve queda de arrecadação nesse período, ressaltando apenas que a preocupação em relação a esse período ocorre pelo aumento das despesas em relação às receitas, fato atribuído à área da saúde que é colocada como prioridade na gestão do prefeito e reflete no investimento realizado pelo município. Diante das falas dos entrevistados, observam-se novamente características da abordagem incremental nas tomadas de decisões sobre realocação dos recursos orçamentários, baseando-se em experiências passadas e obtidas por consenso entre a equipe na busca de amenizar ou evitar conflitos (Carvalho, 2013; Pereira, Lobler & Simonetto, 2010; Porto & Bandeira, 2006; Silva, 2013).

MUNICÍPIOS	AÇÕES PARA AUMENTO DA ARRECADAÇÃO PRÓPRIA
MP1	- Não há ação para aumento da arrecadação própria.
MP2	- Revisão da base de cálculo do IPTU e cobrança de dívidas atrasadas. - Atualização do código tributário do município.
MM1	- Ações em relação ao IPTU, ISS e ITR.

MM2	- Visita a empresas do município para conscientização dos empresários para aumento da arrecadação do IPVA. - Aumento do ITR, por meio da municipalização. - Melhorias fiscalização ISS, ITBI e taxas poder de polícia e prestação de serviços.
MG1	- Melhoria no índice de arrecadação do ICMS. - O aprimoramento do sistema de gestão do ISSQN. - A municipalização do ITR.

Quadro 7 – Ações para aumento da arrecadação própria

Fonte: Elaboração própria

Em relação às ações para aumento da arrecadação própria, dentre os municípios apenas o MP1 afirma não ter como aumentar sua receita porque são dependentes das transferências intergovernamentais. O outro município do mesmo porte comenta que desenvolve algumas ações para aumentar sua arrecadação destacando o aumento de arrecadação do IPTU. Os municípios de médio porte também desenvolveram ações para aumentar a arrecadação própria, mas o MM2 teve uma ação não concretizada porque não obteve o apoio do Poder Legislativo que, segundo os entrevistados, ocorreu por motivação político partidária. O município de grande porte, que não tem essa dependência das transferências intergovernamentais, destacou como principal ação um trabalho realizado por uma empresa de consultoria onde obteve melhora no índice de arrecadação do ICMS que proporcionou ao município um aumento no repasse no valor de R\$ 2.800.000,00 por mês, compensando a perda que ocorreu no repasse do FPM. A dependência financeira dos pequenos municípios apresentada nas falas dos entrevistados encontra respaldo na afirmação do Gomes e Dowell (2000) sobre a questão de viabilidade fiscal dos pequenos municípios, bem como em Rezende (2006) não estimula a busca por maior eficiência na arrecadação de impostos de sua competência, conforme apresentado pelos gestores do município MP1.

Nos quadros 8, 9 e 10 serão analisados os municípios de acordo com a categoria percepção dos gestores sobre o orçamento com base nos seguintes critérios: experiência do gestor no orçamento público, orçamento público, e rigidez orçamentária.

MUNICÍPIOS	EXPERIÊNCIA DO GESTOR NO ORÇAMENTO PÚBLICO
MP1	- Tem experiência em cargos públicos.
MP2	- Experiência em gestão que possibilita maior eficiência no gasto.
MM1	- A experiência pode ajudar na gestão dos recursos, assim como os acordos políticos influenciam em sua obtenção.
MM2	- A experiência na gestão privada ajuda na gestão pública e vice-versa. - A experiência é fundamental para os acordos políticos e gestão pública.
MG1	- A experiência é importante na administração de uma prefeitura, porque dá segurança na tomada de decisões.

Quadro 8 - Experiência do gestor no orçamento público

Fonte: Elaboração própria

Quanto à experiência do gestor, nos municípios de pequeno porte, o gestor do MP1, apesar de ter experiência em cargos públicos há mais de 20 anos, demonstra pouco entendimento das questões legais do orçamento. No MP2 o prefeito afirma que a experiência melhora a eficiência do gasto, mas o contador adverte para as decisões que deveriam ser tomadas considerando a necessidade de arrecadação do município, mas que por questões políticas, são descartadas. Nos municípios de médio porte prefeitos e contadores entendem ser fundamental, embora o prefeito do MM1 acrescenta que o fator político influencia na obtenção de recursos. No município de grande porte, o prefeito entende que a experiência é importante para que o gestor administre sem medo de tomar decisões que possam ter um custo político.

MUNICÍPIOS	ORÇAMENTO PÚBLICO
MP1	<ul style="list-style-type: none"> - O orçamento é importante, mas critica o desenho federativo. - Ocorre falha no planejamento das secretarias municipais por falta de pessoal qualificado. - Falta de regularidade nos recursos por parte dos demais Entes Federados.
MP2	<ul style="list-style-type: none"> - O orçamento é um importante instrumento de planejamento e evita o endividamento. - Há a ausência da população no processo de elaboração do orçamento. - Procura apresentar o orçamento em linguagem acessível à população.
MM1	<ul style="list-style-type: none"> - É um bom instrumento de planejamento e controle. - Apesar de considerar o orçamento público como uma peça de planejamento, em pequenos municípios ainda é uma peça de ficção, porque não planeja a sua elaboração.
MM2	<ul style="list-style-type: none"> - O orçamento público é uma peça vital para a administração pública. - É fundamental para o planejamento e execução das prioridades do município.
MG1	<ul style="list-style-type: none"> - O orçamento é um planejamento que trabalha com previsões que não se concretizam. - Acredita ser importante, mas reclama da falta de autonomia do gestor sobre o orçamento. - Peça fundamental para a administração pública que terá maior importância se focalizar os resultados, avaliando se a administração pública está atingindo as metas pretendidas.

Quadro 9 - Orçamento público

Fonte: Elaboração própria

Em relação ao orçamento público, todos os entrevistados ressaltam a importância do orçamento como instrumento de planejamento e controle a administração pública, embora alguns contadores façam algumas críticas em relação ao seu processo de elaboração no que diz respeito à veracidade dos valores apresentados nos planejamentos. Esse fato é apresentado pelo contador dos municípios MP1 e MM1, onde ambos ressaltam que essa falta de planejamento torna o orçamento uma peça fictícia, pois contempla valores repetidos de um ano para o outro sem a devida análise por parte das secretarias. Para o contador do município MP1 essa falta de planejamento é decorrente da ausência de pessoal qualificado nas secretarias, enquanto que o contador do MM1 reclama da falta de uma secretaria ou setor responsável pelo planejamento do orçamento. Outra crítica apresentada pelos contadores e alguns prefeitos é a baixa participação da população nesse processo, ressaltando que a população está interessada somente em cobrar, mas no momento de participar e apresentar as demandas se ausenta do processo.

MUNICÍPIOS	RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA
MP1	<ul style="list-style-type: none"> - Atrapalha, mas necessária como forma de controle aos maus gestores. - A vinculação é necessária para se preservar as áreas essenciais da sociedade. - A vinculação prejudica a liberdade de decisão. - As vinculações em transferências voluntárias podem gerar ineficiência no gasto, já que tem uma destinação certa e o município, mesmo sem necessitar de tais materiais, aceita essa verba e, muitas vezes, gasta-se o valor sem necessidade. - As vinculações para construções muitas vezes são inviáveis porque dependem da contrapartida do município.
MP2	<ul style="list-style-type: none"> - A vinculação tem o lado positivo quando destina um percentual do orçamento para áreas prioritárias, como educação e saúde, e tem o lado negativo ao tirar a autonomia do gestor. - O problema da vinculação está na equipe que assessora o prefeito, que são os responsáveis pela execução, uma vez que, os recursos vinculados são mais trabalhosos. - A vinculação na área da educação no que diz respeito à retenção do FPM para o FUNDEB prejudica porque não há o retorno para o município.
MM1	<ul style="list-style-type: none"> - Dificulta a gestão, mas reconhece que é o “mal necessário”. - Quanto à eficiência do gasto, é necessário flexibilizar o gasto de recursos repassados com vinculações, para que possa atender às reais necessidades do município naquele momento. - Em momentos que não havia essa vinculação, gastos em saúde e educação eram negligenciados pelos gestores. - Em relação à rigidez, um dos entrevistados não entende o orçamento como rígido e cita os mecanismos de adequação como uma forma de torná-lo eficiente.

MM2	<ul style="list-style-type: none"> - Concordam com as vinculações nas áreas da saúde e da educação. - A vinculação é necessária, mas critica a centralização de arrecadação dos recursos na União. - A rigidez é imprescindível, mas cabe ao Poder Legislativo cumprir seu papel constitucional de fiscalizador do Poder Executivo.
MG1	<ul style="list-style-type: none"> - A rigidez é necessária para garantir o mínimo de investimentos nessas áreas prioritárias. - A rigidez não permite o atendimento de problemas eventuais. - Quanto à eficiência dos gastos, nas transferências voluntárias podem ocorrer desperdícios, pois o município aceita o recurso sem aquela necessidade de aquisição ou construção.

Quadro 10 – Rigidez orçamentária

Fonte: Elaboração própria

No que diz respeito à rigidez orçamentária, prefeitos e contadores concordam que é o “mal necessário”, embora os prefeitos sinalizem que ela atrapalha a gestão em momentos de situações emergenciais, mas acreditam ser necessária diante dos inúmeros casos de má utilização do dinheiro público que se tornaram públicos recentemente. Em todos os municípios é observado que se gasta mais na área da saúde do que o percentual mínimo exigido pela CF/1988 e todos os prefeitos estabelecem essa área como a principal prioridade de seu governo. No MG1 o gasto nessa área superou os 30%, pois é a prioridade dessa gestão e pode ser explicado pela adoção da gestão plena na área da saúde, ou seja, o município atende todas as especialidades e caso não ocorra o repasse dos governos federal ou estadual, o município deve arcar com esse ônus. Outra área que possui recursos vinculados é a educação. Nessa área os contadores dos municípios de pequeno porte criticam a vinculação porque são prejudicados, já que, segundo eles, não recebem o valor total retido do FPM para o FUNDEB, por causa do número de matrículas de crianças, fato que não ocorre nos municípios de médio e grande porte.

Ainda sobre a rigidez orçamentária, prefeitos e contadores reclamam do rigor nas transferências voluntárias, onde os recursos têm uma destinação e, muitas vezes, não condiz com a necessidade do município naquele momento, ficando este condicionado a comprar algo que não precisa ou fazer alguma obra que aumente suas despesas para mantê-la futuramente ou ainda devolver o dinheiro mesmo com várias demandas da sociedade para serem atendidas, mas sem recursos livres para essa finalidade. Esse problema é comentado por Giacomoni (2012) ao expor que a vinculação de receitas gera dificuldades ao gestor, pois não pode fazer o remanejamento de recursos conforme as necessidades do município. O prefeito do MG1 comenta sobre a falta de flexibilidade de recursos destinados a compra de determinados bens que tem qualidade inferior a outros e que o município estaria disposto a fazer um aporte financeiro para adquiri-lo, mas fica obrigado a comprar aquele bem que está vinculado aquele gasto. Essa fala do prefeito do MG1 demonstra que ele está confundindo rigidez orçamentária com as regras de licitação.

As falas revelam a concordância com a vinculação de receitas e deve-se ressaltar que, no caso dos pequenos municípios, ela possibilita a regularidade do fluxo de recursos financeiros no momento em que esses são dependentes das transferências intergovernamentais, bem como garante a estabilidade do sistema federativo, independente do jogo político partidário (Silva, 2003). Também se observa a rigidez orçamentária no momento que os gestores decidem a alocação de recursos no processo de elaboração do orçamento, ficando as escolhas limitadas aos valores que sobram após a destinação dos gastos obrigatórios com a folha de pagamento e gastos nas áreas da saúde e educação. A cada ano diminui o espaço de decisão do gestor para atendimento de novas demandas da população do município (Câmara, 2008; Giacomoni, 2012).

5 CONCLUSÃO

A pesquisa aponta que a elaboração da proposta orçamentária, independentemente do porte do porte do município, é formatada à luz da execução do orçamento do ano corrente e com as previsões de comportamento das receitas para o ano seguinte. Os municípios de pequeno porte repetem os valores de um ano para o outro, fato que contribui para que o contador do MP1 entenda o orçamento público como uma peça figurativa, pois devido à falta de pessoal qualificado nas secretarias, não ocorre um planejamento que possa inserir as reais demandas da população.

Nos municípios de médio porte há divergência entre o MM1 e MM2. O contador do MM1 tem a mesma opinião daquela apresentada pelo contador do MP1, destacando que o orçamento é uma peça fictícia, pois os pequenos municípios não possuem um setor de planejamento que possa analisar as necessidades da população e inseri-las no orçamento, dependendo das informações de poucas secretarias que participam desse processo. O contador do MM2 entende que o orçamento é fundamental para o planejamento das prioridades e o processo é elaborado considerando os aspectos técnicos para a projeção das receitas. No município de grande porte há melhor planejamento desde a previsão das receitas até os gastos, ressaltando que a prefeitura possui uma estrutura que contempla a presença de contadores em vários setores que elaboram os orçamentos dentro das secretarias para posterior reunião e decisão do prefeito e equipe.

Quanto à participação dos atores na elaboração do orçamento, observou-se que em todos os municípios há pequena participação, mesmo com os diversos mecanismos utilizados pelos gestores, como por exemplo, carro de som, avisos na igreja, dentre outros. Alguns municípios adotam estratégias para aumentar essa participação, como comentado pelo prefeito do MP2 ao realizar as audiências em dias que havia atividades para pessoas da terceira idade. O município MG1 implantará questionários *on-line* visando aumentar essa participação, apesar que nem toda a população tem acesso à internet. Essa baixa participação pode estar associada a falta de credibilidade política, dificuldade no entendimento devido à utilização de linguagem técnica na apresentação da proposta orçamentária e falta de transparência.

Nos municípios de pequeno porte priorizavam-se as áreas da saúde e da educação, com preferência para a primeira, e os demais serviços eram paralisados total ou parcialmente com atendimento somente nos casos de emergência. Os municípios de médio porte adotam procedimentos semelhantes aos de pequeno porte, priorizando as áreas da saúde e da educação, com redução de gastos nas demais áreas. Embora não tenha dependência das transferências intergovernamentais, o município MG1 apresenta uma característica diferente dos demais, pois segundo a contadora, não houve queda na arrecadação nesse período, mas o que preocupa é o aumento das despesas em percentuais maiores que o aumento da receita.

No que diz respeito à rigidez orçamentária, os gestores dos municípios entendem ser necessária e ressaltam que investem mais do que o mínimo estabelecido pela CF/1988 na área da saúde, enquanto que na educação atinge-se o estabelecido. Outro fato comentado pelos gestores refere-se à rigidez de recursos quando destinados à aquisição de bens, pois não flexibiliza para que o ente receptor possa adquiri-lo conforme suas necessidades, mesmo se sujeitando a fazer o complemento do valor com recursos próprios do município.

É importante destacar que as escolhas orçamentárias dos gestores priorizam inicialmente os gastos com a folha de pagamento dos servidores para, em seguida, destinar os gastos com as áreas da saúde e da educação, que têm destinação garantida na CF/1988. Outro fato identificado no processo de decisão desses municípios é a ausência da população nas

audiências públicas, ou seja, não há participação da sociedade no processo de elaboração da proposta orçamentária.

Por fim, a pesquisa revelou que a hipótese se confirma ao verificar que os gestores dos municípios tomam decisões com base no incrementalismo, utilizando os valores do orçamento do ano anterior ou do ano em execução, fazendo pequenas alterações de acordo com as previsões de aumento ou queda na arrecadação. Outra característica dessa abordagem é o consenso na tomada de decisão mantendo a estabilidade no processo, onde os papéis dos atores são bem definidos, de modo que as dotações orçamentárias fiquem dentro do padrão esperado.

REFERÊNCIAS

- ABREU, W. M. D.; GUIMARÃES, D. R. Gestão do orçamento público. Brasília. 2014.
- BALEIRO, A. Uma introdução à ciência das finanças. Tradução de Djalma de Campos. 15ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- BERNARDES, É. B. A rigidez do orçamento federal: a questão das vinculações de receita. Universidade de Brasília. Brasília, p. 63. 2008.
- BEZERRA FILHO, J. E. Orçamento Aplicado ao Setor Público: Abordagem Simples e Objetiva. São Paulo: Atlas, 2012.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.
- _____. Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília: Senado Federal, 2000.
- CÂMARA, M. P. S. Uma análise sobre algumas causas da rigidez orçamentária após a constituição de 1988. Instituto Serzedello Corrêa e Universidade do Legislativo Brasileiro. Brasília, p. 60. 2008.
- CARVALHO, E. D. Decisão na administração pública: diálogo de racionalidades. p. 131-148, 2013. Disponível em: <<http://spp.revues.org/1369>>. Acesso em: 01 Outubro 2016.
- GIACOMONI, J. Orçamento Público. 16ª. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- GIL, A. C. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. São Paulo: Atlas, 2008.
- GRAÇA, L. O. B. Orçamento impositivo: uma análise à luz da economia política. 2008. 79f. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. D. A. Metodologia científica. 4ª. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- PEREIRA, B. A. D.; LOBLER, M. L.; SIMONETTO, E. D. O. Análise dos modelos de tomada de decisão sob o enfoque cognitivo. Revista de Administração da UFSM, Santa Maria, v. 3, p. 260-268, maio/agosto 2010. ISSN 2.
- PORTO, M. A. G.; BANDEIRA, A. A. O processo decisório nas organizações, Bauru, 06 a 08 Novembro 2006.
- REZENDE, F.; CUNHA, A. Disciplina fiscal e qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- REZENDE, F. O Estado partido: comportamento das despesas públicas e da dinâmica socioeconômica na Nova República. In: REZENDE, F.; CUNHA, A. A reforma esquecida : orçamento, gestão pública e desenvolvimento. Rio de Janeiro: FGV, 2013.
- SILVA, R. M. P. D. Análise do processo decisório na administração pública e sistemas de apoio à tomada de decisão: contradições e paradoxos na realidade organizacional pelo não uso de ferramentas disponíveis. 2013. 229 f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2013.
- SOARES, George. **Rigidez do Financiamento do Orçamento: causas e consequências**. XXXV Seminário Internacional de Orçamento Público. Brasília, 2008.
- SOUSA, F. M. P. D. et al. A Rigidez orçamentária e seus impactos no planejamento das políticas públicas: o exemplo do Estado de Minas Gerais. VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 26, 27 e 28 Maio 2015. 31.