



**UNIFACS**

UNIVERSIDADE SALVADOR

LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES

**UNIFACS UNIVERSIDADE SALVADOR  
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO**

**NEUDENIR DE SENA SILVA**

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO PÚBLICO ORÇAMENTÁRIO:  
UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS DO PIEMONTE NORTE DO ITAPICURU/BA,  
ENTRE OS ANOS DE 2004 E 2015**

Salvador  
2016

**NEUDENIR DE SENA SILVA**

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO PÚBLICO ORÇAMENTÁRIO:  
UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS DO PIEMONTE NORTE DO ITAPICURU/BA,  
ENTRE OS ANOS DE 2004 E 2015**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Administração do Programa de Pós-Graduação em Administração da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Orientador: Prof. Dr. Lindomar Pinto da Silva.

Salvador  
2016

Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities

Silva, Neudenir de Sena

A institucionalização do planejamento público orçamentário: uma análise dos municípios do Piemonte Norte do Itapicuru/Ba, entre os anos de 2004 e 2015/ Neudenir de Sena Silva-. Salvador: UNIFACS, 2016.

109 f.: il.

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Administração do Programa de Pós-graduação em Administração da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Lindomar Pinto da Silva.

1. Municípios - Governo e administração. 2. Municípios - Planejamento orçamentário. I. Silva, Lindomar Pinto da, orient. II. Título.

CDD: 352.03

NEUDENIR DE SENA SILVA

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO PÚBLICO ORÇAMENTÁRIO:  
UMA ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS DO PIEMONTE NORTE DO ITAPICURU/BA,  
ENTRE OS ANOS DE 2004 E 2015

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities, pela seguinte banca examinadora:

Lindomar Pinto da Silva - Orientador \_\_\_\_\_  
Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia - UFBA  
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Augusto de Oliveira Monteiro \_\_\_\_\_  
Doutor em Educação pela Universidade Federal da Bahia - UFBA  
UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities

Janúzia Souza Mendes \_\_\_\_\_  
Doutora em Ensino, Filosofia e História das Ciências – UFBA  
Universidade Estadual de Feira de Santana  
Universidade do Estado da Bahia

Salvador, 31 de agosto de 2016.

Dedico este trabalho a todas as pessoas providas de interesse em zelar pela coisa pública e que buscam incessantemente a promoção do bem comum, através da construção de senso crítico político e social.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pela graça e misericórdia dispensada em minha vida, por que toda vez que acredito saber de alguma coisa, Ele me ensina que de nada sei e que em tudo dependo Dele;

Aos meus pais Neudes de Almeida Silva e Alzenir de Sena Silva e ao meu irmão Aldenir de Sena Silva por terem sempre dado o melhor de si e o suficiente para que todas as outras coisas ficassem bem mais fácil de serem conseguidas, amor, confiança, suporte e educação;

Aos meus sogro e sogra Adilson Ferreira e Doralice Severo e cunhado Lucas Severo Vieira pela forma como me acolheram e adotaram e sempre estarem conosco;

Aos professores do Mestrado da UNIFACS, serei grato a vocês eternamente pela contribuição e qualificação do intelecto a que fui graciosamente contemplado pelos senhores e senhoras, em especial ao Professor Dr. Lindomar Pinto da Silva (*Great Mastermind*);

Aos funcionários da UNIFACS, em especial a sempre atenciosa, prestativa e agradável Iracema Moura;

Aos membros da banca avaliadora Professor Dr. Augusto de Oliveira Monteiro, Professora Dra. Janúzia Souza Mendes e mais uma vez Professor Dr. Lindomar Pinto da Silva, pela presença, paciência, respeito e pelas valiosas contribuições ao trabalho;

Aos meus caros colegas *cúmplices, testemunhas e réus* de grandes e bons momentos, Cláudio Rocha, Farlei Medina, Geovana Moreira, Graça Passos, Lígia Souza e Marina Araújo, vocês foram e serão sempre nota 10!!!;

A minha esposa Poliana Severo Vieira, por estes 13 anos de cumplicidade, amor, paciência (principalmente), estresses e soluções, por ser o meu pedaço bom e ...

A minha filha, Luma Severo de Sena, por me fazer enxergar tudo de uma forma diferente, consolidar os motivos que me fazem querer ser um indivíduo melhor e também por ser o melhor feito da minha vida.

Em qualquer situação e luta de todos vocês, podem acreditar que estarei sempre a postos para dividir o fardo e não deixar que caminhem só.

*Porque na muita sabedoria há muito enfado; e o que aumenta em conhecimento, aumenta em dor. (EC 1:18)*

Obrigado pela conquista!!!!!!

“Uma república sem cidadãos de boa reputação não pode existir nem ser bem governada; por outro lado, a reputação dos cidadãos é motivo de tirania das repúblicas ”.

Nicolau Maquiavel

## RESUMO

O presente trabalho visa avaliar o planejamento público municipal, entendendo-o como instrumento essencial para a gestão pública, em qualquer nível ou esfera de gestão, considerando que é de obrigação do poder público municipal elaborar os instrumentos de planejamento público orçamentário, entender como as estruturas municipais conduzem o processo de planejamento. O objetivo do estudo consiste em analisar os processos de institucionalização do planejamento orçamentário, tendo como *lócus* da pesquisa os municípios pertencentes a região do Piemonte Norte do Itapicuru, Estado da Bahia entre os anos de 2004 a 2015. De maneira a consolidar as pretensões da pesquisa foram estabelecidos como elementos necessários ao atendimento da proposta, identificar o processo de construção dos instrumentos de planejamento público orçamentário municipal; identificar como o planejamento público orçamentário municipal foi inserido nos processos de gestão dos municípios analisados; identificar as estruturas de planejamento orçamentário municipal presentes na região estudada; analisar as ações dos órgãos de fiscalização e controle das contas municipais e seus efeitos sobre a institucionalização do planejamento orçamentário na região em estudo; e identificar e analisar os fatores que dificultam ou potencializam a institucionalização do planejamento orçamentário nos municípios deste estudo. Os resultados apontaram que o planejamento público orçamentário nos municípios integrantes da região avaliada, não conseguiu superar as etapas necessárias à consolidação dos processos de institucionalização, desde a habitualização, passando pela objetificação e por fim, a sedimentação. Após análises dos processos de institucionalização foi identificado que os diversos atores no âmbito dos poderes executivo e legislativo municipal e as estruturas de controle externo precisam reavaliar a importância e relevância que é dada ao planejamento público orçamentário municipal, caracterizando-o não apenas como instrumento formal, mas também como ferramenta de gestão. Demonstra-se no estudo a possibilidade de integrar conceitos relativos à teoria institucional, estruturas institucionais e campo organizacional com o conceito de planejamento governamental, que é função obrigatória de todo ente público no exercício pleno das funções do estado. Apresenta-se então as estruturas organizacionais e funcionais no âmbito municipal, para as ações de planejamento público e ressalta-se a necessária institucionalização do planejamento público orçamentário como meio de fazer o poder público municipal ajustar-se as novas demandas sociais e propor a condução da gestão pública através de instrumentos realmente legitimados e isomórficos quanto a realidade local.

**Palavras Chave:** Institucionalização. Planejamento orçamentário.



## ABSTRACT

The present work aims to evaluate the public municipal planning, understand it as an essential tool for the public administration, at any level or management sphere, whereas it is of obligation of municipal public power draw up the public budget planning tools, understand how the municipal structures drive the planning process. The objective of this study is to analyze the processes of institutionalization of budget planning, with the *locus* of research the municipalities belonging to the Piedmont region North of Itapicuru, Bahia State from 2004 to 2015. In order to consolidate the claims of research were established as necessary elements to the proposal, identify the process of construction of the public municipal budget planning tools; identify how the public municipal budget planning was inserted in the processes of management of municipalities examined; identify the municipal budget planning structures present in the studied region; analyze the actions of the supervisory and control bodies of the municipal accounts and their effects on institutionalization of budget planning in the region; and identify and analyze the factors that hinder or promote the institutionalization of budget planning in the municipalities of this study. The results showed that the public budget planning in the municipalities of the region evaluated, could not overcome the steps necessary for the consolidation of the processes of institutionalization, since the *habitualização*, passing by the objectification and sedimentation. After analysis of the processes of institutionalization was identified that the various actors within the framework of the Executive and legislative branches and the external control structures need to reevaluate the importance and relevance is given to the public municipal budget planning, featuring not only as a formal instrument, but also as a management tool. The study demonstrates the possibility of integrating concepts related to institutional theory, institutional and organizational structures with the concept of Government planning, which is mandatory for all public entity function in the full exercise of the functions of the State. Presents itself then the organizational and functional structures in the municipal scope, to the actions of public planning and the necessary institutionalization of public budget planning to make the municipal public power to adjust to the new social demands and propose the conduct of the public administration through instruments legitimized and isomorphic as the local reality.

**Keywords:** Institutionalization. Budget Planning.

## LISTAS DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa do Território do Piemonte Norte do Itapicuru - BA .....	21
Figura 2 - Processos de Institucionalização - Modelo de Tolbert e Zucker (1999).....	33
Figura 3 - Curva Tradicional de Institucionalização .....	35
Figura 4 - Fluxo de desenvolvimento do Planejamento Público Orçamentário .....	47

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Informações gerais dos municípios do TPNI-BA .....	21
Tabela 2 - Representação de entrevistas por unidade organizacional no setor público .....	59
Tabela 3 - Avaliação do Estágio de Pré-Institucionalização - Processo de Habituação.....	65
Tabela 4 - Avaliação do Estágio de Semi-Institucionalização - Processo de Objetificação ....	67
Tabela 5 - Percentuais de suplementação orçamentária no TPNI-BA entre 2004 e 2014.....	73
Tabela 6 - Índice entre receitas planejadas e alcançadas nos municípios do TPNI - 2004 a 2014 .....	75
Tabela 7 - Multas e Ressarcimentos aplicados pelo TCM-BA aos gestores dos municípios do TPNI-BA entre os anos de 2004 a 2014 .....	78
Tabela 8 - Avaliação do Estágio de Total Institucionalização - Processo de Sedimentação....	79
Tabela 9 - Conhecimentos e interação com os instrumentos de Planejamento Público TPNI-BA .....	82

## LISTAS DE QUADROS

Quadro 1 - Estágios de Institucionalização e dimensões - Modelo de Toubert e Zucker (1999) .....	34
Quadro 2 - Modelo de Análise .....	57
Quadro 3 - Estrutura Organizacional de Planejamento nos municípios do TPNI-BA .....	64
Quadro 4 - Ações das controladorias internas para planejamento nos municípios do TPNI – BA .....	68
Quadro 5 - Trechos de Pareceres do TCM-BA na avaliação de contas entre 2004 e 2013.....	70
Quadro 6 - Resultado do TCM-BA sobre as contas dos municípios do TPNI – BA – 2004 a 2014 .....	77

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>15</b>
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA E PROBLEMA	15
1.2	OBJETIVOS	18
1.3	HIPÓTESES	18
1.4	JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA	19
1.5	DELIMITAÇÃO E ABRANGÊNCIA DA PESQUISA	20
1.6	ESTRUTURA DO TRABALHO	22
<b>2</b>	<b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b>	<b>23</b>
2.1	TEORIA INSTITUCIONAL	23
<b>2.1.1</b>	<b>Abordagem Institucional</b>	<b>23</b>
<b>2.1.2</b>	<b>Legitimidade do Ambiente Institucional</b>	<b>25</b>
<b>2.1.3</b>	<b>Isomorfismo Institucional</b>	<b>27</b>
<b>2.1.4</b>	<b>Processos de Institucionalização</b>	<b>29</b>
2.2	PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL	36
<b>2.2.1</b>	<b>Instrumentos Legislativos de Planejamento Público</b>	<b>37</b>
<b>2.2.2</b>	<b>Instrumentos de Planejamento Público Orçamentário</b>	<b>38</b>
<b>2.2.3</b>	<b>Processo de Planejamento Público Orçamentário</b>	<b>45</b>
2.3	FISCALIZAÇÃO E CONTROLE NA GESTÃO PÚBLICA	48
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA DA PESQUISA</b>	<b>54</b>
3.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	54
3.2	SELEÇÃO DE ATORES	55
3.3	INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS	56
<b>4</b>	<b>DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS</b>	<b>59</b>
4.1	ANÁLISE DE RESULTADOS DOS PROCESSOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO	59
<b>4.1.1</b>	<b>Estágio de Pré-Institucionalização: Processo de Habituação</b>	<b>60</b>
<b>4.1.2</b>	<b>Estágio de Semi-Institucionalização: Processo de Objetificação</b>	<b>66</b>
<b>4.1.3</b>	<b>Estágio de Total Institucionalização: Processo de Sedimentação</b>	<b>76</b>
4.2	FATORES QUE DIFICULTAM E POTENCIALIZAM OS PROCESSOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO	82
4.3	LIMITAÇÕES DA PESQUISA	84
<b>5</b>	<b>CONCLUSÕES</b>	<b>85</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>90</b>
	<b>APÊNDICE A - CRONOGRAMA DE ENTREVISTAS REALIZADAS COM ATORES DO TPNI-BA</b>	<b>105</b>

<b>APÊNDICE B - IDENTIFICAÇÃO DE ATORES ENTREVISTADOS .....</b>	<b>106</b>
<b>APÊNDICE C - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS REALIZADAS.....</b>	<b>107</b>
<b>APÊNDICE D – QUESTIONÁRIO FECHADO APLICADO AOS ATORES.....</b>	<b>108</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho de pesquisa é analisar o processo de institucionalização do planejamento público orçamentário em um conjunto de municípios no Estado da Bahia. Utilizando a teoria institucional como referencial, buscou compreender como os gestores públicos dos municípios analisados implementaram, caso tenham feito isto, e qual o grau de institucionalização que o planejamento orçamentário adquiriu nestes municípios.

Pretende-se com isso, contribuir com as discussões sobre o uso de instrumentos legais nos municípios brasileiros e como criar instrumentos para que os gestores públicos sejam efetivamente monitorados e cumpram as determinações legais.

### 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA E PROBLEMA

É função constitucional do poder público ofertar e manter direitos e garantias fundamentais à sociedade, conforme art. 6º da CF 88, sendo que a forma de possibilitar a materialização da obrigatoriedade constitucional, é através do processo de construção dos instrumentos públicos de planejamento orçamentário que devem representar as demandas da realidade local, com o objetivo de ofertar os direitos e garantias constitucionais e orientar a atuação dos órgãos da administração pública municipal nos processos de avaliação, elaboração, monitoramento, controle e execução dos instrumentos de planejamento público.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) instituiu o planejamento como elemento fundamental da gestão pública, seja ela no âmbito federal, estadual ou municipal. Os instrumentos de planejamento público orçamentário que definem as prioridades e objetivos de toda gestão pública são o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2011) aponta que o PPA define ações macro às políticas públicas, estabelecendo questões de ordem prioritária para um período de quatro anos; A LDO caracteriza e especifica as metas do PPA para cada ano, analisando questões de exequibilidade, eficiência e legalidade, devendo, as prioridades enquadrarem-se com a realidade fiscal e estarem alinhadas com as prioridades que farão parte da composição do orçamento para o exercício posterior; e a LOA compreende as práticas que serão efetivamente executadas, com base nas prioridades estabelecidas.

A CF/88 instituiu as garantias e direitos sociais e a função do planejamento público. É pertinente ressaltar, segundo Lima e Castro (2011, p.13) que o planejamento é indispensável ao

administrador público responsável, pois planejar é o ponto de partida para a administração eficiente e eficaz da máquina pública. Na Administração Pública, o planejamento se dá via orçamento.

A elaboração do planejamento público requer dedicação, conhecimento e participação de todos os atores interessados, pois é uma peça política fundamental no planejamento, previsão das receitas e fixação das despesas públicas, sendo regido pela Lei nº 4.320/64, que instituiu as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Conforme Haddad e Mota (2010, p. 16):

O orçamento não pode ser compreendido apenas em função do fator financeiro. O orçamento deve estar vinculado às atividades de planejamento. Na realidade, o orçamento é um modo de materializar um planejamento, ou seja, de estabelecer de forma discriminada todas as fontes e aplicações de dinheiro.

Baseado nesta concepção, o planejamento público orçamentário deve estar orientado ao atendimento de prioridades que reflitam a realidade social de cada região, cumprindo assim seu objeto constitucional, compondo e provisionando a efetiva destinação de recursos públicos para o atendimento dos reais anseios e solução de problemas presentes na sociedade.

Para a efetiva validação dos instrumentos de planejamento público orçamentário, existe um processo de tramitação que passa pela elaboração do PPA, LDO e LOA, que são de responsabilidade do poder executivo e o encaminhamento para apreciação e aprovação que compete ao poder legislativo, devendo este também exercer a responsabilidade de fiscalizar o seu efetivo cumprimento.

Segundo Araújo (2000), o poder público municipal é a esfera política com maior potencialidade de influência e de estímulo ao desenvolvimento do exercício de cidadania. É nesse nível de poder que os impactos das demandas sociais têm mais visibilidade. Corroborando com isso, Mendes (2004) afirma que a maior proximidade dos gestores com a população tenderia ainda a tornar o gasto mais eficaz, na medida em que permitiria um conhecimento mais preciso das prioridades dos moradores por parte daqueles.

Guimarães e Jannuzzi (2004) afirmaram que o planejamento em nível local tem sido estimulado em decorrência da crise fiscal do governo central, do acúmulo de demandas sociais, do processo de descentralização de funções e do maior número de exigências legais aos gestores municipais.

O problema estabelecido como motivação para a pesquisa, parte do princípio que o poder público tem a função constitucional de ofertar e manter direitos e garantias fundamentais



à sociedade, conforme art. 6º da CF 88: a educação; a saúde; a alimentação; o trabalho; a moradia; o transporte; o lazer; a segurança; a previdência social; a proteção à maternidade e à infância; e a assistência aos desamparados. O poder público só poderá efetivamente ofertar, o que por hora é garantido constitucionalmente, se for capaz de construir instrumentos de planejamento público orçamentário que abranjam as reais necessidades e anseios sociais locais, provisionando recursos públicos para programas e projetos que atendam esses determinados fins.

A referência à teoria institucional como elemento deste trabalho, está inserida no intuito de buscar relacionar o planejamento público orçamentário municipal nos municípios do Território do Piemonte Norte do Itapicuru/BA e os processos de institucionalização dentro dos estágios de pré-institucionalização (habitualização), semi-institucionalização (objetificação) e total institucionalização (sedimentação) conforme modelo estabelecido por Tolbert e Zucker (1999). Para estas autoras, a *habitualização* envolve a geração de novos arranjos estruturais em resposta a problemas ou conjunto de problemas organizacionais. A *objetificação* envolve o desenvolvimento de certo grau de consenso social entre os tomadores de decisão da organização a respeito do valor da estrutura e a crescente adoção pelas organizações com base nesse consenso. A objetificação da estrutura, é em parte, consequência do monitoramento que a organização faz dos competidores e de esforços para aumentar a competitividade relativa. Por fim, a *sedimentação* caracteriza-se tanto pela propagação, virtualmente completa, de suas estruturas por todo o grupo de atores teorizados como adotantes adequados, como pela perpetuação de estruturas por um período consideravelmente longo de tempo.

A teoria institucional organizacional orienta para perspectiva de redefinição fundamental da missão organizacional e de suas estruturas (DIMIAGGIO, 1991; FLIGSTEIN, 1985). Dentro da proposta de estudo da teoria, existe a busca em avaliar o modelo institucional, pressupondo que indivíduos “sobre-socializados” aceitam e seguem normas sociais, sem qualquer reflexão ou resistência comportamental, sem questioná-las, unicamente baseados em seus interesses particulares (WRONG, 1961). A organização precisa de instrumentos institucionalizados que orientem o comportamento dos atores organizacionais em busca do adequado desempenho.

As organizações no âmbito do poder público municipal, relacionadas com a perspectiva de institucionalização, no que concerne aos instrumentos de planejamento público orçamentário precisam institucionalizar o planejamento governamental com base nos preceitos legais e atentarem por fazer cumprir a função constitucional dos meios garantidores dos direitos à sociedade, principalmente em educação, saúde, bem-estar social e desenvolvimento econômico

local. Portanto, dados os preceitos legais, organizacionais e entendimentos da literatura sobre o objeto de estudo, esta pesquisa procura responder à seguinte problemática: *Qual o grau de institucionalização do processo de planejamento orçamentário nos municípios pertencentes a região do Piemonte Norte do Itapicuru/BA considerando o período entre 2004 e 2015?*

## 1.2 OBJETIVOS

O objetivo geral desta pesquisa é analisar o processo de institucionalização do planejamento orçamentário municipal, tendo como *lócus* da pesquisa os municípios pertencentes a região do Território do Piemonte Norte do Itapicuru, Estado da Bahia, no período entre 2004 e 2015.

Na busca de consolidar as pretensões da pesquisa, destacam-se os objetivos específicos elencados abaixo:

- a) Identificar como o planejamento público orçamentário municipal foi inserido nos processos de gestão dos municípios analisados;
- b) Identificar as estruturas de planejamento orçamentário municipal presentes na região estudada;
- c) Identificar as ações dos órgãos de fiscalização e controle das contas municipais e seus efeitos sobre a institucionalização do planejamento orçamentário na região em estudo;
- d) Identificar e analisar os fatores que dificultam ou potencializam a institucionalização do planejamento orçamentário nos municípios deste estudo.

## 1.3 HIPÓTESES

Este estudo admite como hipóteses e pretende apresentar elementos que permitam concluir que nos municípios da Região do Território do Piemonte Norte do Itapicuru – Estado da Bahia, não possuem estruturas formais e informais de planejamento; que os instrumentos norteadores do planejamento público são constituídos apenas para cumprimento do caráter de obrigatoriedade formal; e que a condução da gestão pública não observa a realidade local para que as ações e recursos sejam aplicados para atender as demandas reais de cada município.

Admite-se ainda que a forma como o planejamento público orçamentário é conduzido nos municípios da área em estudo, sofre influência por questões culturais, estruturais e de limitação de recursos humanos.

#### 1.4 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA

A importância que os instrumentos de planejamento público orçamentário possuem na definição das ações que serão priorizadas à sociedade balizarão a função específica de estabelecer ações que determinarão as formas e quantitativos de arrecadação e gastos do poder público, assim, possibilita ao gestor público e cumprimento do caráter constitucional e do conjunto de normas que orientam e definem a natureza do planejamento público, que deve ser condição primária para representar a realidade local e atender aos anseios e demandas sociais através da atuação dos órgãos vinculados à administração pública.

As ações exercidas pelo poder público que integram o planejamento e o orçamento público brasileiro apresentam-se como base de fonte de pesquisa de diversos pesquisadores, valendo destacar autores como Souza (2006), Corrêa (2007), Slomski (2007), Rua (2009), Silva (2010), Giacomoni (2010), Matias-Pereira (2010) e Bruno (2011), Dagnino (2012).

O planejamento público assume a forma de grande moldura legal e institucional para a ação nacional, bem como para a formulação dos planos regionais e setoriais. O § 1º do inciso XI do art. 167 da Constituição Federal é um exemplo do quanto os constituintes deram importância ao planejamento no Brasil: “Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade”.

A abordagem sobre planejamento público orçamentário abre campo para entender os instrumentos públicos orçamentários como meio de possibilitar a materialização das garantias de oferta dos direitos constitucionais. Considerando que o orçamento é o instrumento de programação que o município dispõe para, no limite da receita prevista, alocar recursos nas diversas áreas em que atua, demonstrando sempre as ações e prioridades a serem executadas para um determinado período.

Cavalcante (2007, p. 17) assevera que “o orçamento é o instrumento básico do contrato político inerente às relações entre governo e cidadãos. Ao definir os fundos públicos, mediante a fixação dos impostos ou outros meios, o orçamento transforma-se no mecanismo central de controle público sobre o Estado”. Sendo o município a unidade da federação, onde a vida das pessoas verdadeiramente transcorre, é pertinente atentar para as questões de planejamento público no âmbito municipal, que por sua vez possui muito mais limitações, em todos os aspectos administrativos e organizacionais, que os Estados e União (MEIRELLES, 2011).

Um dos elementos motivadores desta pesquisa é a inexistência de trabalhos que abordem sobre planejamento público orçamentário e seus efeitos sociais no âmbito da região

escolhida; o baixo nível de relevância que é dado sobre a responsabilidade dos gestores municipais e o papel dos órgãos de fiscalização e controle relacionados com os princípios norteadores da administração pública. Entende-se que os preceitos estabelecidos na CF/88 concentram integralmente as funções, finalidades e responsabilidades dos instrumentos de planejamento público e dos responsáveis pela gestão da administração pública. Assim, vislumbra-se a importância e relevância do trabalho no âmbito científico relacionado ao seu tema, problema e objetivos e no âmbito político e social, dado que é através de instrumentos de planejamento público orçamentário que os gestores municipais têm a possibilidade de proporcionar a aplicação de recursos em programas e projetos que melhorem continuamente a dinâmica social e econômica de qualquer município.

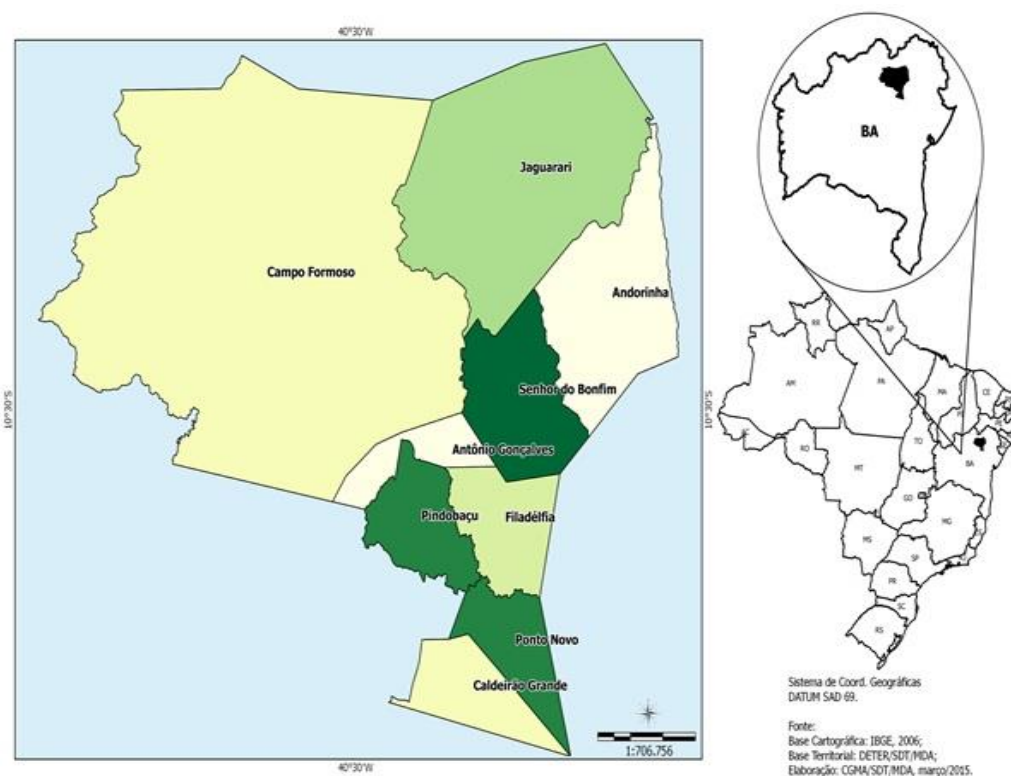
Outro aspecto que precisa ser considerado é a importância do planejamento público orçamentário na consolidação de ações que reflitam a realidade local e o atendimento das demandas sociais em prol da redução de desigualdades no âmbito local e servir de meio de orientação à qualquer gestor público. Este trabalho também possui relevância profissional, pois visa contribuir para o aperfeiçoamento da estruturação, organização, e desenvolvimento das ações de planejamento público no exercício das funções inerentes a administração pública municipal, no âmbito dos poderes executivo e legislativo, enfatizando também os seus órgãos de planejamento e controle.

### 1.5 DELIMITAÇÃO E ABRANGÊNCIA DA PESQUISA

A abrangência desta pesquisa, limita-se aos municípios localizados na região do Território do Piemonte Norte do Itapicuru, no Estado da Bahia, (TPNI-BA) sendo composta atualmente por 9 (nove) municípios, conforme definição de distribuição da Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (2015) para os Territórios de Identidade do Estado.

Os 417 (quatrocentos e dezessete) municípios do estado da Bahia estão divididos atualmente em 27 (vinte e sete) territórios de identidade. O TPNI-BA atualmente abrange os municípios de Andorinha, Antônio Gonçalves, Caldeirão Grande, Campo Formoso, Filadélfia, Jaguarari, Pindobaçu, Ponto Novo e Senhor do Bonfim, conforme dados da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI-BA), presentes na Figura 1.

Figura 1 - Mapa do Território do Piemonte Norte do Itapicuru - BA



Fonte: SEI (2016).

A Tabela 1, apresenta dados gerais dos municípios pesquisados, sendo que a população total na região do TPNI-BA atingiu no ano de 2015 total de 282.219 habitantes, representando um aumento de 7,57% em relação ao ano de 2010 conforme dados do IBGE. A região tem área total de 14.133,06 km<sup>2</sup> e densidade demográfica de 18,56 hab./km<sup>2</sup> conforme último censo de 2010 realizado pelo IBGE.

Tabela 1 - Informações gerais dos municípios do TPNI-BA

Município	População 2015	População 2010	Varição % 2010 - 2015	Área Territorial (km <sup>2</sup> )	Densidade Demográfica
Andorinha	14.791	14.414	2,62%	1.247,61	11,55
Antônio Gonçalves	12.187	11.015	10,64%	313,95	35,09
Caldeirão Grande	13.641	12.941	5,41%	464,967	27,83
Campo Formoso	72.271	66.616	8,49%	7.258,68	9,18
Filadélfia	17.583	16.740	5,04%	570,07	29,36
Jaguarari	33.186	30.343	9,37%	2.456,61	12,35
Pindobaçu	21.062	20.121	4,68%	496,28	40,54
Ponto Novo	16.168	15.742	2,71%	497,4	31,65
Senhor do Bonfim	81.330	74.419	9,29%	827,49	89,93
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>282.219</b>	<b>262.351</b>	<b>7,57%</b>	<b>14.133</b>	<b>18,56</b>

Fonte: IBGE (2016).

## 1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO

A introdução, disposta no primeiro capítulo, apresenta a contextualização do tema e problema, objetivos geral e específicos, justificativa da pesquisa e sua delimitação. No segundo capítulo trata da fundamentação teórica do trabalho, onde são apresentados os pontos centrais da Teoria Institucional, abordando aspectos conceituais da teoria, a legitimidade institucional, o isomorfismo institucional e por fim, os processos de institucionalização. Também são apresentados os pontos principais sobre planejamento público orçamentário, sua evolução, características, os instrumentos de planejamento e estruturas de controle.

O capítulo três é dedicado aos procedimentos metodológicos utilizados quanto aos objetivos, problemática e procedimentos da pesquisa, seleção de atores e dos instrumentos de coleta de dados.

No quarto capítulo são descritos e analisados os dados coletados pela presente pesquisa, apresentando como os processos de planejamento foram relacionados com os processos de institucionalização e quais fatores potencializam ou dificultam seu processo de institucionalização. No último capítulo, expõem-se as considerações finais e sugestões para pesquisas futuras, seguidas pelas referências exploradas na realização deste estudo.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 TEORIA INSTITUCIONAL

#### 2.1.1 Abordagem Institucional

A Teoria Institucional origina-se na visão funcionalista de pressupostos para sobrevivência das coletividades sociais. Para Tolbert e Zucker (2007) existem duas premissas que sustentam essa afirmativa: a primeira, de que os componentes estruturais de um sistema devem ser integrados para que o sistema sobreviva; e a segunda premissa considera que as estruturas existentes contribuem para o funcionamento de um sistema social, ao menos na manutenção de seu equilíbrio.

Dentro das abordagens organizacionais, a teoria institucional proporciona importantes cooperações, já que um empreendimento não resulta apenas das ações humanas projetadas e planejadas, mas também de outras interações no contexto cultural e político, além de outros processos como os cognitivos, simbólicos e sociais. (BARBOSA NETO; COLAUTO, 2010).

A teoria institucional tem ganhado forma ao longo dos anos, e Quinello (2007, p. 61) analisando os trabalhos de Hall e Taylor, diz que “os teóricos institucionais definem instituição como: os próprios protocolos, procedimentos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes às organizações da comunidade política ou da economia política”.

Selznick (1957) discute o caráter e a competência da organização e estabelece a diferença entre organização e instituição. Assim, define organização como um instrumento técnico para a mobilização das energias humanas, visando uma finalidade já estabelecida. Complementa ainda que se refere a um instrumento precível e racional projetado para executar um serviço (SELZNICK, 1972, p. 5). Sob a perspectiva de instituição, define como sendo “o produto natural das pressões e necessidades sociais – um organismo adaptável e receptivo”.

Para Selznick (1996, p. 2) “a teoria institucional investiga a emergência de formas, processos, estratégias, perspectivas distintas e competências à medida que estes emergem de padrões de interação e adaptação da organização”. Powell e Colyvas (2008) acrescentam que a análise institucional necessita de maior atenção nos processos cotidianos do que em eventos ocasionais, e que atenção também deve ser dada aos membros menos poderosos da organização, e não apenas a líderes e campeões.

A Teoria Institucional aponta para diversas áreas e perspectivas de estudos e ganhou maior evidência nos estudos organizacionais a partir dos anos 70, conforme salienta Scott

(2013). A base dessa evolução foi a maior ênfase em aspectos como cultura e cognição inerentes aos indivíduos, superando a simples concepção de racionalidade como norteadora das ações do ser humano, segundo a ideia de Tolbert e Zucker (1983). Essa divisão de tempo ocorrida a partir dos anos 70 segmentou a Teoria Institucional em Velho Institucionalismo e Novo Institucionalismo ou Neoinstitucionalismo.

Segundo Greenwood *et al* (2014), o velho institucionalismo baseou-se em compreender a burocratização enfatizada por Weber, com destaques para trabalhos de Selznick (1957) e Perrow (1970) e durou até meados dos anos 70. A ênfase no aspecto cultural cognitivo dentro da Teoria Institucional caracterizou o Neoinstitucionalismo.

O institucionalismo não é definido em termos de quaisquer propostas políticas, mas sim faz uso de ideias e dados de outros campos do conhecimento, na visão da velha economia institucional o ambiente econômico é dado como um sistema aberto, conforme Reis (2008) enfatiza, os aspectos sociais, culturais políticos e de relações de poder precisam focar o comportamento de grupos sociais.

De acordo com Pereira (2012 p.277), a Teoria Institucional dentro dos estudos organizacionais “pretende explicar os fenômenos organizacionais por meio da compreensão de como as estruturas e ações organizacionais tornam-se legitimadas e quais as consequências nos resultados planejados para as organizações”. Corroborando com isso, Hall (1988) define que a Teoria Institucional analisa comportamentos organizacionais e como as organizações tomam as formas que possuem e quais motivos as levam a adotarem determinadas ações.

Dessa forma, a organização é um empreendimento que atua basicamente sobre sua própria estrutura e concentra processos no desenvolvimento de seus produtos, já a instituição assume caráter específico, valiosa em si mesma, independentemente dos produtos que ofereçam. Em decorrência da diferenciação analítica, Selznick (1972) lembra a necessidade de que, ao estudar instituições, sejam resgatadas sua construção histórica e as influências do meio social.

Dentro desta perspectiva, é possível verificar situações em que organizações se tornam instituições, ou seja, assumiram caráter especial e competências singulares. Como afirma Selznick (1972, p. 120) os termos instituição, caráter da organização e competência distinta, todos se referem ao mesmo processo básico – a transformação de um ordenamento técnico em um organismo social. Scott (2001) diz que instituições são sistemas multifacetados que incorporam símbolos, construções cognitivas, regras normativas e processos reguladores.

Machado-da-Silva e Gonçalves (2007, p. 218) afirmam que a Teoria Institucional não é um conjunto de proposições que vise especificamente a análise organizacional. Entende ainda



que constitui o resultado da convergência de influência de corpos teóricos originários principalmente da ciência política, da sociologia e da economia, que buscam incorporar em suas proposições a ideia de instituições e de padrões de comportamento, de normas e de valores, de crenças e de pressupostos, nos quais encontram-se inseridos os indivíduos, grupos e organizações.

A abordagem institucional é algo que enfatiza os papéis das instituições e a institucionalização de ações humanas nas organizações ou na sociedade (QUINELLO, 2007, p. 83).

### **2.1.2 Legitimidade do Ambiente Institucional**

A teoria institucional tem proposto que uma organização tem mais probabilidade de sobreviver se obtiver legitimidade, suporte social e aprovação dos constituintes externos do seu ambiente institucional (MACHADO-DA-SILVA; FONSECA, 1996; SCOTT, 1995; MEYER; ROWAN, 1991; DIMAGGIO, 1988; POWELL, 1988; DIMAGGIO; POWELL, 1991a). “Essa legitimação eleva o status da organização na comunidade” (BAUM; OLIVER, 1991, p.1).

Para Jepperson (1991), legitimidade é um produto da institucionalização ou contribui para ela, mas nem sempre está a ela associada, visto que elementos ilegais podem se institucionalizar, tais como corrupção, fraude e o crime organizado. Assim, o conceito de legitimidade é definido por Suchman (1995, p. 574) como uma percepção ou suposição generalizada de que as ações de uma entidade são desejáveis, próprias ou apropriadas dentro de algum sistema de normas, valores, crenças e definições socialmente construído.

Na perspectiva de Levi (1992, p. 675) a legitimidade é um atributo do Estado, que consiste na presença, em uma parcela significativa da população, de um grau de consenso capaz de assegurar a obediência sem a necessidade de recorrer ao uso da força, dessa forma transformando a obediência em adesão.

Suchman (1995) estabeleceu a tipologia de legitimidade caracterizando-a como legitimidade pragmática, legitimidade moral e legitimidade cognitiva. Complementando que os três tipos envolvem uma percepção generalizada de que as atividades da organização são desejáveis ou apropriadas dentro de um sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições, diferenciando-se cada um pelo seu comportamento dinâmico.

A Legitimidade Pragmática, segundo Suchman (1995, p.578) “se fundamenta no cálculo dos interesses dos atores mais ligados à organização”. A Legitimidade Moral (1995, p.579) “reflete uma avaliação positiva da organização e suas atividades, tendo por base valores

socialmente construídos. Por sua vez, enquanto que os tipos anteriores se fundamentam, respectivamente, no interesse ou na avaliação, a Legitimidade Cognitiva (1995, p.582) “consiste na aceitação da organização como necessária ou inevitável sob o ponto de vista de um determinado arcabouço cultural. Em última instância, a instituição é dada como certa, o que quer dizer que os atores passam a não imaginar mais a sua inexistência”.

Suchman (1995) explica que os três tipos de legitimidade coexistem na maioria dos cenários e se inter-relacionam. À medida em que se vai da pragmática para a cognitiva, passando pela moral, o fator legitimidade vai se tornando mais difícil de se obter e de se manipular em razão de que os dois últimos fatores dependem de um arcabouço de cultura mais consistente. Em alguns casos esses tipos se reforçam enquanto que em outros entram em conflito entre si.

Brelàz e Alves (2013) consideram que legitimação é o estágio final da ordem institucional, que relaciona eventos passados, presentes e futuros. Nesse processo maior, a comunicação tem papel fundamental, uma vez que é por ela que as memórias estabelecidas são compartilhadas pelos atores sociais e, em relação ao futuro, estabelece-se um modelo de referências para as ações individuais.

Achando-se o ambiente em constante mutação, Meyer e Rowan (1977) consideram que as organizações buscam constantemente legitimar suas estruturas e práticas, aos valores ambientais. Complementam ainda que a busca por legitimidade, por conformidade aos valores e normas sociais, é entendida pelos institucionalistas como sendo mais importante para a sobrevivência da organização que o próprio desempenho organizacional.

DiMaggio e Powell (1991) destacam que a estrutura de um campo organizacional não pode ser definida inicialmente, pois necessita de investigação empírica. Segundo os autores, a definição do campo organizacional depende de quatro elementos básicos: (1) o aumento da interação entre as organizações que estão inclusas no mesmo campo organizacional; (2) a necessidade de estruturas de dominação e padrões de coalizão interorganizacional definidos com clareza; (3) o aumento no volume de informações em que as organizações estão expostas diariamente; e (4) o desenvolvimento de uma consciência recíproca dos atores organizacionais de que eles estão inseridos em um mesmo empreendimento.

Quando estruturado, um campo organizacional tem uma grande tendência a se tornar homogêneo, pois as organizações que a ele pertencem compartilham uma mesma racionalidade, refletida nas semelhanças entre os seus valores e suas estruturas.

O conceito de campo organizacional foi explorado por DiMaggio e Powell (1991) para subsidiar compreensões sobre a homogeneidade organizacional. De acordo com os autores, o

ambiente contribui para tornar as organizações semelhantes, na medida em que formas de organização institucionalizadas passam a fazer parte de um mesmo campo organizacional.

### 2.1.3 Isomorfismo Institucional

DiMaggio e Powell (1983) afirmam que nos estágios iniciais dos seus ciclos de vida, os campos organizacionais apresentam uma diversidade considerável em termos de abordagem e forma. No entanto, uma vez que um campo organizacional se torne bem estabelecido, há um impulso em direção à homogeneização das estruturas. Esses autores buscam teorizar essa similaridade, ao invés de focar na diversidade organizacional. Para isso, pautaram seus estudos no mecanismo denominado isomorfismo: processo pelo qual uma unidade de uma população é forçada a se assemelhar às demais que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais. Em outras palavras, o isomorfismo reflete uma tendência de similaridade de forma e estrutura em relação ao ambiente institucional (ZUCKER, 1987).

Os mecanismos isomórficos elucidam, sob a perspectiva institucionalista, as estruturas e os comportamentos semelhantes de organizações integrantes de um mesmo campo organizacional. Meyer e Rowan (1977, p. 352) destacam que:

O sucesso organizacional depende de fatores que vão além da eficiência na coordenação e controle das atividades de produção”. Organizações que estão inseridas em ambientes institucionalizados, tornando-se isomórficas, tendem a contar com chances maiores de legitimação e, por consequência, de conseguir os recursos necessários à sobrevivência.

A proposição geral é a de que a busca pela legitimação, pelo poder e pela adequação faz com que as organizações tendam a adaptar suas estruturas e procedimentos ao contexto no qual estão inseridas, tornando-se isomórficas. As organizações estão sujeitas a contínuas pressões ambientais no sentido de se tornarem mais homogêneas, logo isomórficas, tanto com relação à sua estrutura como com relação aos seus processos (CARVALHO; VIEIRA, 2002).

Segundo Scott (2001) o mecanismo institucional isomórfico atua a partir de elementos de regulamentação para enquadramento do comportamento dos atores dentro de um campo organizacional. DiMaggio e Powell (1983) identificam três mecanismos através do qual a mudança isomórfica institucional ocorre, cada um com seus próprios antecedentes: 1) isomorfismo coercitivo; 2) isomorfismo mimético; e, 3) isomorfismo normativo.

O isomorfismo coercitivo resulta de pressões formais e informais exercidas sobre uma organização por, normalmente, outras organizações das quais ela depende e por expectativas

culturais da sociedade. Mudanças organizacionais podem ser ocasionadas, por respostas a ordens governamentais, consequentes de autoridade coerciva.

O isomorfismo mimético deriva das respostas dadas pela organização a incertezas de mercado e má interpretação desses eventos ou quando os objetivos das organizações são confusos e duvidosos. Reativamente, as organizações tendem a se espelhar umas nas outras, em busca de segurança. Especialmente, são tomadas como exemplos aquelas organizações que parecem ser mais legítimas ou mais bem-sucedidas. Cintra (2013, p. 68) explica que o isomorfismo mimético acontece quando uma organização busca se moldar ou imitar outras organizações, podendo ocorrer, que a organização que está sendo copiada não saiba que esteja sendo alvo, mas também não consiga evitar o movimento das outras.

O isomorfismo normativo deriva, basicamente, do profissionalismo, entendido por Quinello (2007) como um comprometimento coletivo de membros de uma determinada ocupação para se estabelecer regras de conduta, controlando-se e estabelecendo-se as bases cognitivas e legitimadas de suas ocupações profissionais. Os autores destacam dois elementos da profissionalização: a produção por especialistas universitários de uma base cognitiva para a educação formal e a formação de redes profissionais que perpassam as organizações e pelas quais os modelos se difundem rapidamente.

Meyer e Rowan (1977) ao estudar o isomorfismo nas organizações, já evidenciaram o papel que a cultura possui nas ações organizacionais. Entretanto, ações eram imitadas porque eram consideradas legítimas e sua utilidade deixava de ser questionada. Isso tornava a racionalidade da ação legitimada e indiscutível.

Para Scott (2001), somente a partir desse período é que as organizações deixaram de ser vistas apenas como sistemas de produção, passando a considerá-las também como sistemas sociais e culturais, pois aspectos culturais e simbólicos, sendo valores e princípios, passaram a posição de evidência no grau de importância na compreensão do comportamento organizacional.

Dimaggio e Powell (1991) afirmam que na tentativa de obter legitimidade, as organizações geralmente adotam linhas de ação anteriormente definidas e racionalizadas na sociedade e o fazem mediante processos isomórficos coercitivos, normativos ou miméticos.

Associações profissionais constituem um meio importante de disseminação e definição de regras normativas do comportamento profissional. Para Perrow (1972), esses mecanismos podem criar uma gama de indivíduos que ocupam as mesmas posições em diversas organizações e que seguem orientações muito similares.

### 2.1.4 Processos de Institucionalização

De acordo com Meyer e Rowan (1977), a institucionalização envolve os procedimentos pelos quais os processos sociais, obrigações ou realidades vêm a assumir uma condição de regra no pensamento social e na ação. Para Berger e Luckmann (1996), o estudo da institucionalização é necessário para entender a emergência, a manutenção e a transmissão de uma ordem social cuja origem vai além das causas estabelecidas pelas constantes biológicas.

Machado-da-Silva e Gonçalves (1999, p. 180), definem que institucionalização remete ao processo e aos mecanismos que resultam nessas regras culturais e por esse processo, comportamentos sociais, obrigações e realidades adquirem um status interiorizado de regra no pensamento e na ação social. Meyer e Rowan (1977) já haviam dito que uma vez institucionalizadas, normas e regras passam a fazer parte do cotidiano organizacional, refletindo-se na ação social dos seus atores.

Tolbert e Zucker (2007) mencionam que a institucionalização muitas vezes é tratada como um estado qualitativo: as práticas organizacionais ou são institucionalizadas ou não o são. Negligenciam-se dessa forma questões relevantes sobre variações dos níveis de institucionalização e sobre como essas variações podem afetar o grau de similaridade entre conjuntos e organizações.

A continuidade de transmissão dos processos incrementa a institucionalização, e quanto maior o conhecimento sobre a historicidade do processo, maior é essa continuidade. Esse conhecimento cria um universo de senso comum compartilhado pelos indivíduos (ZUCKER, 1991).

De acordo com DiMaggio e Powell (2005), as organizações estão mais homogêneas e menos orientadas para a concorrência e a necessidade de eficiência. Selznick (1996) menciona que muitas vezes o mimetismo ocorre como uma resposta a situações incertas em momentos de ansiedade, e que frequentemente o principal objetivo é sobreviver, e não resolver o problema por definitivo. Essa homogeneidade surge com a repetição e transferência do conhecimento sobre a realização de determinadas ações para outras pessoas ou organizações, fazendo assim com que essas ações se tornem verdadeiros hábitos, conforme Berger e Luckmann (1996, p.77):

Toda atividade humana está sujeita ao hábito. Qualquer ação frequentemente repetida torna-se moldada em um padrão, que pode em seguida ser reproduzido com economia de esforço e que, *ipso facto*, é apreendido pelo executante como tal padrão. O hábito implica além disso que a ação em questão pode ser novamente executada no futuro da mesma maneira e com o mesmo esforço econômico.

De acordo com Berger e Luckmann (1996), as condutas institucionalizadas envolvem certo número de papéis que participam do controle da institucionalização. Esses papéis representam a ordem institucional que se realiza em dois níveis: a execução do papel representa a si mesma e o papel representa uma completa necessidade institucional de conduta. Conforme o papel que o indivíduo realiza na sociedade, ele constrói “um apêndice socialmente definido de conhecimentos”. A ação de institucionalizar está conexas com a valorização das práticas e padrões, bem como a legitimação nas estruturas sociais.

Ventura (2005, p. 49), explica que a compreensão da institucionalização no contexto de uma prática social, que pode ser compreendida como um processo de construção social da realidade que, além de fatores/condicionantes estruturais, também é resultado da interação dos indivíduos e organizações, atendendo a interesses de grupos, legitimados pela própria sociedade. Daft (1999, p. 346) corrobora com mesma perspectiva quando elucida que “a visão institucional acredita que as organizações adotam estruturas e processos para agradar entidades externas, e essas atividades são aceitas como regras nas organizações”.

A Teoria Institucional orienta o processo de institucionalização, de acordo com Berger e Luckmann (1967), como sendo um processo central na criação e perpetuação de grupos sociais duradouros. De acordo com Selznick (1971, p.14):

Institucionalização é um processo. É algo que acontece a uma organização com o passar do tempo, refletindo sua história particular, o pessoal que nela trabalhou, os grupos que engloba com os diversos interesses que criaram, e a maneira como se adaptou ao seu ambiente [...] o grau de institucionalização depende da proteção que existe para a interação pessoal com o grupo [...] quanto mais precisa for a finalidade de uma organização e quanto mais especializadas e técnicas as suas operações, menores chances haverá de forças sociais afearem seu desenvolvimento.

Segundo Jepperson (1991), enquanto uma instituição representa uma ordem ou padrão social que atingiu um determinado estado ou propriedade, a institucionalização denota o processo que leva a esse estado, o que justifica a compreensão de uma dinâmica, ou seja, a institucionalização é um processo, ocorrendo mediante etapas.

O processo de institucionalização passa por três etapas: habitualização, primeira etapa, considerada como pré-estágio, é o momento em que a organização está na tentativa de desenvolver procedimentos padronizados para a manutenção e funcionamento das atividades organizacionais; objetificação, segunda etapa, é caracterizada pela propagação da estrutura no ambiente institucional, sendo disseminados e compartilhados aspectos relacionados aos procedimentos e práticas desenvolvidas; e sedimentação, terceira etapa, identificado pela institucionalização total da organização na sociedade, ou seja, os valores, procedimentos, práticas, normas são absorvidos como verdades, sendo inquestionáveis. (TOLBERT; ZUCKER, 2007).

Para Berger e Luckmann (1996), quanto maior for o compartilhamento das estruturas importantes de uma sociedade, mais ampla será a esfera da institucionalização. Quando menor, a esfera da institucionalização será estreita e possivelmente fragmentada. Na concepção de Scott (2001), a pressão para a institucionalização varia de acordo com o tamanho da organização, pois pode haver uma autoridade supervisora em sua jurisdição que a leve a institucionalizar mais rapidamente certas práticas.

No processo de institucionalização, identificada através de análises fenomenológicas institucionais, ao menos dois processos sequenciais são propostos na formação inicial e no desenvolvimento das instituições: a habitualização e a objetificação, formando a base para o processo de institucionalização total identificados por Zucker (1977), que consiste nas ações dos indivíduos em prol de desenvolver, mesmo que empiricamente, soluções para problemas recorrentes.

Sobre o modelo do processo de institucionalização de Tolbert e Zucker (1999), Holanda (2003, p. 29) discorre: “entende-se por institucionalização o processo de transformar crenças e ações em regras de conduta social”.

Schutz (1962) aborda que comportamentos são tornados habituais à medida que são evidenciados com o mínimo de esforço para tomada de decisão em resposta a estímulo particulares dos atores envolvidos.

Segundo Tolbert e Zucker (2007):

A habitualização é o estabelecimento de padrões de comportamento para a resolução dos problemas em questão. Criam-se novas estruturas independentes. Esses padrões de atuação podem ser utilizados por outras empresas (se houver alguma forma de comunicação entre elas), iniciando-se assim um isomorfismo mimético.

Sobre o primeiro estágio no contexto organizacional, o processo de habitualização envolve a geração de novos arranjos estruturais em resposta a problemas ou conjuntos de problemas organizacionais específicos e a normalização de tais arranjos em políticas e procedimentos de uma dada organização, ou um conjunto de organizações que encontrem problemas iguais ou semelhantes (TOLBERT; ZUCKER, 1999, p. 206). Estes processos resultam em estruturas que podem ser classificadas como um estágio de pré-institucionalização.

Os mais importantes fatores que levam as organizações à inovação e conseqüentemente ao processo de habitualização, segundo Aguiar et al. (2005, p. 7) são mudanças tecnológicas, ou seja, reorientação técnica ou tecnológica; legislação, representando novos arranjos jurídicos que podem provocar maior ou menor receptividade por parte das organizações; e forças do mercado, decorrentes de fatores econômicos.

O estágio posterior apresentado é a objetificação, que abrange o desenvolvimento de consenso social entre os tomadores de decisão da organização sobre o valor da estrutura, e a crescente adoção pelas organizações (TOLBERT; ZUCKER, 1999). Sendo um dos componentes-chave do processo de institucionalização, para Quinello e Nascimento (2009, p. 11) na objetificação, “a busca por um estágio mais consolidado e permanente acompanha o processo de difusão da nova estrutura, em resposta aos novos desafios”.

Neste estágio, são identificadas duas fontes para que este processo possa ocorrer, por meio de mecanismos diferentes, mas não necessariamente desvinculados: monitoramento interorganizacional e a teorização. No monitoramento interorganizacional, segundo Tolbert e Zucker (1999, p. 207) consideram que “as organizações podem utilizar evidências colhidas diretamente de uma variedade de fontes (noticiários, observação direta, cotação acionária, etc.) para avaliar os riscos de adoção da nova estrutura”. Graeff (2005, p.29), entende que pode ser considerado como resultado dos esforços para aumentar a competitividade relativa aos concorrentes e com isso facilitar a adoção da nova estrutura, uma vez que, “quando a estrutura está disseminada, é mais provável que seja percebida como uma escolha ótima, pois reduz o grau de incertezas”.

Já a teorização, ocorre por meio dos denominados champions, que são as pessoas com interesse material na estrutura (VENTURA, 2005). Segundo Tolbert e Zucker (1999, p. 208), os champions realizam duas grandes tarefas da teorização: (1) a definição de um problema organizacional genérico, que inclui a especificação de um conjunto ou categoria de atores organizacionais caracterizados pelo problema; e (2) justificção de um arranjo estrutural formal particular como a solução para o problema com bases lógicas ou empíricas.

Ventura (2005, p. 46) ainda ressalta que: “estas duas tarefas de teorização atribuem à estrutura uma legitimidade cognitiva e normativa geral, alavancando a disseminação do modelo estrutural entre as organizações, e tornando-o mais homogêneo e duradouro do que na fase anterior”. Tolbert e Zucker (1999, p. 209) também discorrem que “estruturas que se objetificaram e que se tornaram razoavelmente difundidas podem ser descritas como estando no estágio de semi-institucionalização”.

A institucionalização total ocorre com o estágio de sedimentação. Tolbert e Zucker (1999, p. 209) o definem como um processo que fundamentalmente se apoia na continuidade da estrutura e, especialmente, na sua sobrevivência através de gerações de membros da organização. Sendo o último estágio, é a continuidade da estrutura por um período de tempo relativamente longo (SANTOS, 1999).



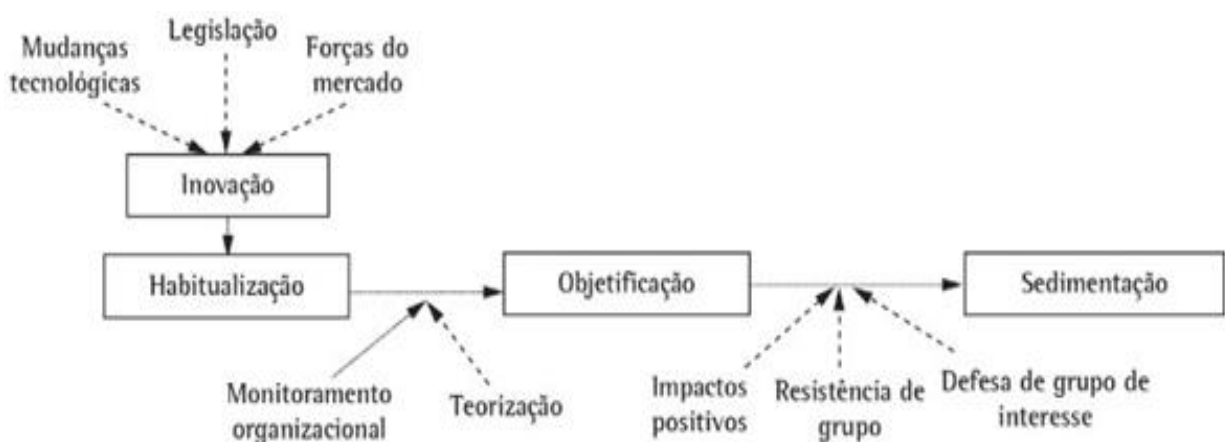
Aguiar et al. (2005, p. 8) identificaram três principais fatores para o efetivo processo de sedimentação: a) impactos positivos: resultados demonstráveis associados à estrutura; b) resistência de grupo: pessoas que são afetadas adversamente pela estrutura; e c) defesa de grupo de interesse: pessoas que são favoráveis às mudanças na estrutura.

Frezatti, Aguiar e Rezende (2007, p.146) destacam que no modelo proposto por Tolbert e Zucker (1999) a sedimentação somente ocorre quando os fatores motivadores da mudança superam os fatores inibidores dessa mudança, em cada estágio do processo. E no que concerne a aplicabilidade do modelo, Frezatti et al. (2009) acreditam que a vantagem é que reuni elementos do ambiente externo (mudanças tecnológicas, legislação e forças de mercado) no processo de mudança.

Complementar aos dois processos de institucionalização, foi proposto por Berger e Luckmann (1967), e corroborado por Zucker, a exterioridade, referindo-se ao grau em que as ações se tornam habituais, relacionados com comportamentos envolvidos nos processos decisórios. Assim, mesmo que novos membros envolvidos no processo, não tenham conhecimento da origem das ações ou motivos que levam a determinado comportamento, eles adotam como comportamento padrão e as ações adquirem a qualidade de exterioridade, resultando no terceiro processo de institucionalização, a sedimentação.

A figura 2 mostra as três fases do processo de institucionalização e as forças causais nas diferentes fases do processo, conforme já descrito nas referências sobre o que Tolbert e Zucker (1999, p. 207) segmentaram como processo de institucionalização.

Figura 2 - Processos de Institucionalização - Modelo de Tolbert e Zucker (1999)



Fonte: Caldas, Fachin e Fischer (2007, p. 205).

Nelson e Winter (1982), apontam que quanto mais institucionalizadas são as rotinas, mais prontamente podem ser transmitidas, tornando a transmissão casual em consequência da institucionalização. Do mesmo modo Tolbert (1988), afirma que ao enfatizar a exterioridade de um conjunto de comportamentos, a transmissão aumenta o grau de institucionalização desses comportamentos, influenciando na facilidade de transmissões subsequentes.

Os processos de institucionalização referem-se ao contexto de desenvolvimento nas organizações, porém, o comportamento do indivíduo que a integra precisa ser orientado e condicionado à evolução e sequência desses processos, nominadas de forças causais.

O nível de alcance de resultados mensuráveis e demonstrados em conjunto com a estrutura institucionalizada, poderá interferir na consolidação e perpetuação dos processos de institucionalização, independentemente do nível de resistências durante todo o processo. O grau de institucionalização sofre impacto tanto pelo nível de resistência dos atores e de seu processo de exterioridade como também pela capacidade de evidenciar os resultados alcançados passíveis de análise e interação com indicadores totalmente mensuráveis (WINTER, 1982)

Os estágios de institucionalização e as dimensões comparativas, expostas no Quadro 1, apresentam as características e condições para evidenciação evolutiva do nível de institucionalização. Essas características e consequências evidenciadas em um processo de institucionalização reforçam a necessidade de desenvolvimento de métricas mais diretas e associadas a cada fase do processo. Ademais, reforçam o registro dos estágios dentro de cada fase, evidenciando os pontos de controle, os vieses identificados, as devidas correções e os arranjos de ações necessárias à implementação efetiva da institucionalização com todas as fases inerentes – habitualização, objetificação e sedimentação (CALDAS; FACHIN; FISCHER, 2007).

Quadro 1 - Estágios de Institucionalização e dimensões - Modelo de Toubert e Zucker (1999)

<b>Dimensões</b>	<b>Estágio Pré-institucional</b>	<b>Estágio Semi-institucional</b>	<b>Estágio de total institucionalização</b>
Processos	Habitualização	Objetificação	Sedimentação
Características dos adotantes	Homogêneos	Heterogêneos	Heterogêneos
Ímpeto para difusão	Imitação	Imitativo/normativo	Normativa
Atividade de teorização	Nenhuma	Alta	Baixa
Variância da implementação	Alta	Moderada	Baixa
Taxa de fracasso estrutural	Alta	Moderada	Baixa

Fonte: Caldas, Fachin e Fischer (2007, p. 209).

O conjunto de processos sequenciais apresentado sugere uma variação nos níveis de institucionalização, implicando que “alguns padrões de comportamento social estão mais

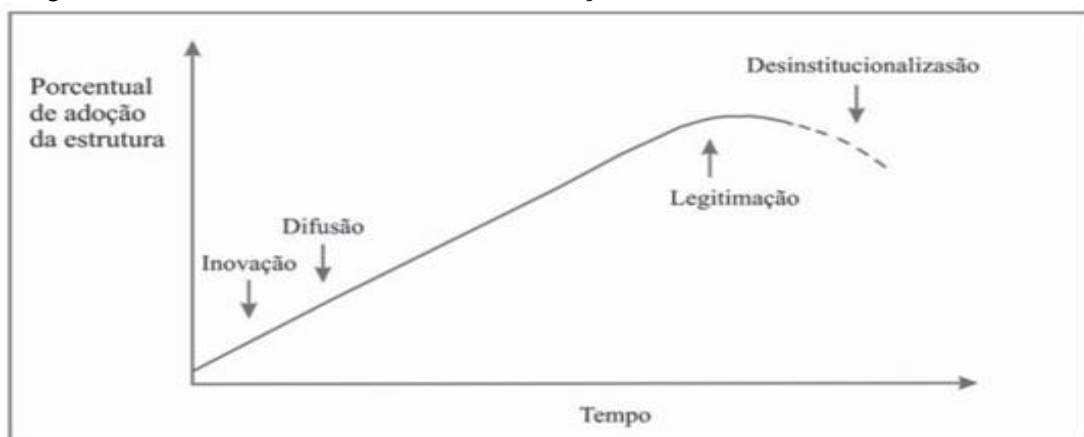
sujeitos do que outros à avaliação crítica, modificação e mesmo eliminação”. Os níveis de institucionalização podem variar em relação ao seu grau de profundidade no sistema social. (TOLBERT; ZUCKER, 2007, p.203)

Para Jepperson (1991), uma possível medida do grau de institucionalização de um objeto pode ser a vulnerabilidade deste a intervenções sociais, que é menor à medida que o objeto está mais enraizado na estrutura organizacional e mais tido como não passível de questionamento. O autor ainda destaca que mesmo elementos ilegítimos da sociedade, como corrupção política e crime organizado, podem ser institucionalizados.

Quanto maior o nível de institucionalização e quanto mais abstrata ela for, mais difícil para a instituição se desinstitucionalizar. Para Berger e Luckmann (1996), as pessoas fazem as coisas não porque estas dão resultados, mas porque são certas, mesmo que sob a percepção de um observador externo tais atos não sejam mais úteis à sociedade. Nesse sentido, Meyer e Rowan (1977, p. 350-352) salientam que as organizações inseridas em ambientes institucionais altamente elaborados têm maior poder de legitimidade e de adquirirem os recursos necessários à sua sobrevivência, pela sua capacidade isomórfica no ambiente.

A Figura 3, apresenta que é necessário tempo (geralmente anos) para que a mudança de fase ocorra, e com o tempo de mudança de fase cresce o percentual de adoção da estrutura. O marco “zero” da institucionalização pode ser considerado a inovação, enquanto a legitimação é o nível máximo a que pode chegar. Com o tempo e a necessidade de outras inovações, a estrutura tende a se desinstitucionalizar, diminuindo assim o percentual de sua adoção.

Figura 3 - Curva Tradicional de Institucionalização



Fonte: Lawrence, Winn e Jennings (2011 apud FREITAS; GUIMARÃES, 2005).

Lawrence, Winn e Jennings (2001 apud FREITAS; GUIMARÃES, 2005) expõem o padrão dos eventos do processo de institucionalização, onde podem ser observadas as fases: (1)

fase inicial de inovação envolvendo poucos atores; (2) fase de rápida difusão; (3) fase de saturação e legitimação completa; e (4) fase de desinstitucionalização, como mostra a Figura 3.

Berger e Luckmann (1996) afirmam que a legitimação produz novos significados que integram os significados já existentes nos processos institucionais, principalmente nos casos em que a origem real das sedimentações perdeu importância, e explica a ordem institucional, dando validade cognitiva aos significados objetivados, dando dignidade normativa aos imperativos práticos e implicando valores e conhecimento. Sua função é tornar objetivamente acessíveis e subjetivamente plausíveis as objetivações que foram institucionalizadas.

Os atores que detêm o poder podem trabalhar com uma considerável resistência à institucionalização de uma mudança social, pois quando eles possuem os recursos e a mudança vem a alterar a ordem vigente, esses atores não participarão da nova ordem e farão o possível para essas mudanças não ocorrerem. Ao se considerar o aspecto interpretativo, observa-se que, juntamente com a dominação, a legitimidade constitui o poder, uma vez que esse poder precisa de uma sustentação social cognitivo-normativa que o explique. Essa legitimidade será depois utilizada pelos atores para se manterem no poder. (MACHADODA-SILVA; FONSECA; CRUBELLATE, 2005; BECKERT, 1999).

Scott (1987) enfatiza ainda que para se ter ideia do alcance desse poder, é importante lembrar que todos os sistemas sociais, assim como as organizações, estão em um ambiente institucional que delimita sua realidade.

## 2.2 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Planejamento governamental é o conjunto de ações integradas, situadas no tempo e no espaço, de caráter pragmático (devem ser objetivas, realistas e factíveis) orientadas para a ampliação do nível de conhecimento sobre a realidade presente, para a solução de problemas (apontadas por diagnósticos ou antecipadas por avaliações prospectivas) e para implementação de mudanças na realidade por meio do emprego racional e produtivo dos recursos”. (SANCHES, 2004)

Com a promulgação da Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF/88), diversos atores sociais começaram a participar de forma direta e integrar o seu processo de construção, conforme apresentado por Vitale (2004, p. 240).

Para Piscitelli (2004, p. 42) a ação de planejar do Estado materializa-se por meio do orçamento público, que é o instrumento disponível para o poder público apresentar quais ações, programas e projetos são prioritários em um período determinado, discriminando a origem e o montante das receitas e despesas a serem efetuadas.

Segundo Piscitelli (2004, p. 62), "o orçamento é um instrumento que expressa a alocação dos recursos públicos, sendo operacionalizado por meio de diversos programas que consistem na integração do plano plurianual com o orçamento".

### **2.2.1 Instrumentos Legislativos de Planejamento Público**

A Lei nº. 4.320 de 17 de março de 1964, estabelecida como a Lei Geral do Orçamento, instituiu a função de demonstrar a relação entre a receita e a despesa, de forma a relacionar as projeções de arrecadação com as despesas em determinado período, em qualquer ação do poder público. Oliveira (2008, p. 363) diz que os denominados princípios orçamentários são características específicas que tais leis têm e que as tornam distintas das demais e dos outros atos praticados pelo governo, assim, são mais fortes que meras regras, que podem ser destruídas.

A Lei 4.320/64, estabeleceu os princípios orçamentário no Brasil. Estabeleceu as bases para a Contabilidade Governamental tornando o seu instrumento regulador, determinando que seus resultados sejam demonstrados por meio de quatro balanços demonstrativos: Balanço Orçamentário (BO), Balanço Patrimonial (BP), Balanço Financeiro (BF) e a Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP), que são os Balanços Públicos.

O orçamento público, instituído pela CF/88, pouco depois de duas décadas, teve reforço institucional regulamentado, através da criação da Lei Complementar nº. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, adotando providências, com vistas a certificar e garantir maior controle na execução dos gastos, acompanhamento e avaliação dos riscos, das metas e objetivos traçados nas leis do orçamento público.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foca no estabelecimento de metas fiscais trienais, condicionando o gestor público a perceber a necessidade de planejar as receitas e despesas, contingenciando ações de forma coerente, organizada e estruturada durante o decorrer da gestão. Implica em ações planejadas e com o máximo de transparência; Avaliação de riscos e adoção de medidas que garantam o equilíbrio financeiros e econômico das contas públicas; estabelecimento e cumprimento de metas com foco em resultados operacionalizados entre receitas e despesas.

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

O planejamento é uma função organizacional contínua frente à um ambiente em mutação permanente, que possibilita conduzir os esforços para objetivos preestabelecidos, por meio de uma estratégia adequada. Segundo a autora,

compreende as seguintes fases; a) identificação da situação, obtendo o máximo de informações internas e externas; b) determinação de objetivos; c) definição da estratégia de atuação; d) planejamento financeiro; e) implantação e controle. (KUNSCH, 1986).

A Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2013) preconiza aos gestores municipais que, planificar é definir prioridades, com antecedência, objetivos, ações e metas utilizando-se de metodologia predefinida. Relacionada com a mesma concepção de Rua (2009) entende que o planejamento de atividades se caracteriza em; a) diagnóstico explicativo sobre o que se quer mudar ou atuar; b) formulação da situação futura desejada; c) estratégia de como conceber a execução; d) operação, ou ação sobre a realidade, implementando, monitorando e avaliando.

O Estatuto da Cidade ampara juridicamente o planejamento público ao assinalar o planejamento municipal, a gestão orçamentária participativa, o PPA, a LDO e a LOA, como instrumentos efetivos de promoção do desenvolvimento das funções sociais da cidade (Lei nº. 10.257/2001, art. 2.º e art. 4.º). A obrigação do planejamento governamental, sobretudo como um meio estratégico na tomada de decisão e implementação de políticas públicas, ampara-se também na visão de Dagnino (2009) que o define como um instrumento por meio do qual, novas inter-relações à implementação de políticas terão de ser identificadas, definidas e processadas. “Só assim os novos problemas poderão ser equacionados mediante políticas específicas; por exemplo, por meio de redes de poder locais, com alocação de recursos sendo decididas localmente”.

### **2.2.2 Instrumentos de Planejamento Público Orçamentário**

Os três instrumentos de Planejamento Público Orçamentário definidos pelo artigo 165 da CF/88 que deverão ser instituídos através de leis próprias em todos os níveis da administração pública são:

- a) O Plano Plurianual (PPA); que estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada;
- b) A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;

- c) A Lei Orçamentária Anual (LOA) que disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

### **Plano Plurianual – PPA**

O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento gerencial de planejamento das ações governamentais de caráter estratégico e político, que deve evidenciar o programa de trabalho do governo manifesto nas políticas, nas diretrizes e nas ações para longo prazo e os respectivos objetivos a serem alcançados, quantificados fisicamente. O PPA abrange as diretrizes, os objetivos e as metas para as despesas de capital, outras dela decorrentes e os programas de duração continuada.

A Portaria MOG 42/1999 incorporou ao Plano Plurianual os elementos que propiciam seu gerenciamento intensivo e os indicadores de desempenho, nos quais se inserem, também, os indicadores sociais. Portanto, o PPA não deve ser elaborado de forma genérica, tendo por objetivo, não apenas, atender aos dispositivos constitucionais, mas quantificar os objetivos e as metas físicas eleitas, transformando-se em um instrumento gerencial.

O Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998 regulamentou que o PPA, estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelo Poder Executivo ao longo de um período de quatro anos. É aprovado por lei quadrienal, sujeita a prazos e ritos diferenciados de tramitação, com vigência do segundo ano de um mandato até o final do primeiro ano do mandato seguinte. Também prevê a atuação da gestão, durante o período mencionado, em programas de duração continuada já instituídos ou a instituir no médio prazo, assim, tornou-se obrigatório aos gestores públicos planejar todas as suas ações e também seu orçamento de modo a não ferir as diretrizes nele contidas, somente devendo efetuar investimentos em programas estratégicos previstos na redação do PPA para o período vigente.

O PPA é dividido em planos de ações, e cada plano deverá conter: objetivo, órgão responsável pela execução do projeto, valor, prazo de conclusão, fontes de financiamento, indicador que represente a situação que o plano visa alterar, necessidade de bens e serviços para a correta efetivação do que estará previsto. A cada ano, deverá ser realizada avaliação do processo de andamento das medidas a serem desenvolvidas durante o período quadrienal, apresentando a realidade planejada e executada e elencando as formas de evitar o desperdício de dinheiro público em ações não significativas.

O conteúdo do PPA deverá contemplar, com base na Lei Federal 4.320/1964, a obrigatoriedade da constância da estimativa das receitas que servirão para financiar as despesas de capital, outras dela decorrentes e os programas de duração continuada. A Portaria MOG 42/1999, art. 2º, alínea “a”, exige, para os programas, mensuração através de indicadores estabelecidos no Plano Plurianual, sendo composto por duas grandes dimensões, a Base Estratégica e os Programas.

O PPA é o instrumento que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para que as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, que integrarão o orçamento anual (SILVA, 1997, p. 670).

Além de estabelecer os objetivos e metas para um período de quatro anos, o PPA também visa melhorar o desempenho gerencial da Administração Pública e contribuir para a consecução das prioridades de governo (BRASIL, 2007, p. 9). Orienta a administração pública com vistas a consolidar processos de avaliação e melhorias contínuas contemplando ações que inovem e aperfeiçoem o modelo de planejamento público.

Conforme apresentado afirma Ambrosi (2007, p. 62) o PPA é um dos maiores avanços para o planejamento democrático dos investimentos públicos em todas as esferas de governo em nosso País. Porém, as limitações quanto à execução dos investimentos nele previstos, por dependerem de recursos financeiros e da priorização pelo Poder Executivo, o que se torna, muitas vezes, um instrumento político de governo para conquista de apoio no Poder Legislativo, pode não corresponder uma distribuição justa dos recursos, que viabilize atender às expectativas regionais.

Brasil (2007, p. 9) pontua os princípios base a serem considerados no processo de elaboração do plano plurianual:

- a) Convergência territorial como método de orientação da alocação dos investimentos para uma organização do território mais equilibrada;
- b) Integração de políticas e programas, com objetivo de otimizar resultados da aplicação dos recursos públicos, por meio da convergência territorial e delimitação público alvo;
- c) Monitoramento e avaliação de projetos e programas públicos, possibilitando condições de melhoria contínua e mensurável da qualidade e produtividade dos bens e serviços públicos;
- d) Estabelecer parcerias com os Estados e com a iniciativa privada, visando a ampliação dos recursos para financiamento de ações públicas;



- e) Gestão estratégica de projetos e programas considerados prioritários ao desenvolvimento, para assegurar o alcance dos resultados almejados;
- f) Transparência na aplicação dos recursos públicos, com ampla divulgação dos gastos e dos resultados obtidos;
- g) Participação social na elaboração e gestão do Plano Plurianual como importante instrumento de interação entre o Estado e o cidadão para aperfeiçoamento das políticas públicas.

O núcleo estratégico do PPA compreende a análise da situação econômica e social, diretrizes, objetivos e metas condizentes com a realidade local, previsão de recursos orçamentários e sua distribuição entre os projetos e programas. Os programas compreendem a definição dos problemas a serem solucionados e o conjunto de ações que deverão ser empreendidas para alcançar os objetivos estabelecidos.

### **Lei de Diretrizes Orçamentárias**

Estabelecida como mais um dos instrumentos para a efetivação do planejamento municipal, a lei de Diretrizes Orçamentárias encontra-se prevista no inciso II do Art. 165 da Constituição Federal, estabelece no §2º que a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A política de aplicação das finanças municipais estabelecidas pela Lei orçamentária pode ser definida em três leis diferentes que se complementam e se harmonizam dada a existência de um mesmo fim pretendido. O objetivo do orçamento é ser um instrumento de exercício da democracia pelo qual, os particulares exercem o direito, por intermédio de seus mandatários, efetivando-se as despesas e permitindo as arrecadações tributárias autorizadas na lei orçamentária.

Vignoli (2004, p. 377) entende que o processo de planejamento pode ser dividido em três fases: a decisão de planejar, o plano propriamente dito e a implementação do plano. Nas duas primeiras fases, o planejamento atende, fundamentalmente, a um imperativo legal. Não há possibilidade de abrir mão dele, na medida que toda a legislação pertinente determina o planejamento. Quanto aos resultados decorrentes da implementação do plano, ou seja, a fase de

execução orçamentária, referida obrigação legal não existe, muito embora em não o fazendo, a qualidade dos serviços prestados à população ficará seriamente comprometida, além de ficar cada vez mais difícil apresentar os relatórios exigidos pela LRF.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) diz como o orçamento deve ser feito, estabelecendo metas e prioridades do governo, apontando quais ações e programas de governo deverão ser feitas na vigência de um ano. Anterior ao próprio orçamento de cada ano, o Poder Executivo prepara e encaminha lei para ser discutida no Poder Legislativo, que definirá como deverá ser feito o orçamento anual e quais são os gastos prioritários para o exercício financeiro, ajustando dessa forma para cada ano, as ações previstas no PPA e cumprindo a função de controle para a lei orçamentária.

É competência da Lei de Diretrizes Orçamentárias traçar orientações no sentido de alcançar o equilíbrio entre receitas e despesas e fixar critérios de limitação de empenho, de normas pertinentes ao controle de custos de programas de financiamento, bem como requisitos para a transferência de recursos a entidades públicas e privadas”. (NASCIMENTO, 2001, p. 125).

Por estar situada, em seu processo de elaboração, em uma posição intermediária entre os dispositivos do PPA e a previsão de receitas e despesas da LOA, cumpre o papel de balanceamento entre a estratégia traçada pelo governo e as reais possibilidades que vão se apresentando ao longo da gestão, antecipando dessa forma, a definição de prioridades e escolhas.

As diretrizes orçamentárias constituem um conjunto de instruções para a concretização de um plano de ação governamental. É um instrumento de planejamento, onde, entre outras providências, destacam-se àquelas voltadas para a elaboração do orçamento, devendo ser aprovada pelo poder legislativo, através de lei.

O planejamento é um curso de ação programado, visando alcançar um objetivo. Planejar é definir, com os meios que se têm, os caminhos a serem seguidos de acordo com a direção traçada para atingir a ação. No âmbito do serviço público, estas ações são os programas que o governo desenvolve (FRANCISCO; FARIA; COSTA, 2006, p. 1).

Além de definir as prioridades que deverão estar no orçamento anual, a LDO carrega um conjunto de regras para elaborar, organizar e executar o orçamento, abrangendo a Fixação de prioridades e metas; Orientação para a elaboração da lei orçamentária; Alterações na legislação tributária; Alterações na política de pessoal e; Fixação de limites para elaboração dos orçamentos dos outros poderes. Com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC 101/2000.

## **Lei Orçamentária Anual – LOA**

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é o instrumento que possibilita a realização das metas e das prioridades estabelecidas na LDO. É um plano de trabalho descrito por um conjunto de ações a serem realizadas para atender à sociedade.

Conforme a Confederação nacional dos Municípios (2011) na LOA é onde se estabelece a previsão de todas as receitas a serem arrecadadas no exercício financeiro e a fixação de todos os gastos que os poderes e os órgãos estão autorizados a executar.

É no orçamento público que estão todas as receitas e despesas que serão realizadas pelo Poder Executivo. No orçamento público as receitas que são as entradas financeiras obtidas através de tributos (impostos e taxas), que podem ser: orçamentária (receitas correntes e receitas de capital) e extra orçamentária. Já as despesas que são as ações realizadas pelo governo no decorrer de sua administração, podem ser: orçamentária (despesas correntes, e as despesas de capital), e as extra orçamentárias.

De acordo com Kohama (2002, p.109)

Constituem despesa pública os gastos fixados em Lei Orçamentária ou em leis especiais e destinadas à execução dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais. Destina-se também ao cumprimento dos Compromissos da dívida Pública (despesas orçamentárias) e ainda à restituição ou pagamento de importância recebida a título de cauções, depósitos, consignações.

Quando as receitas são maiores do que as despesas, ocorre superávit orçamentário (podendo ser realizados novos investimentos), quando acontece de as despesas serem maiores do que a receita, neste caso há um déficit orçamentário (cuja solução se dar através de aumento de arrecadação de tributos, contratação de empréstimos entre outros). Nesse caso, pode-se dizer que o orçamento público é sempre a busca do equilíbrio entre receita e despesa.

Com relação ao tipo de orçamento público, Silva (2004, p.44) explica que é a característica que determina a maneira pela qual o orçamento é elaborado, dependendo do regime político vigente. No Brasil é classificado como Orçamento Misto, pois o mesmo é elaborado e executado pelo o Poder Executivo que o encaminha ao Poder Legislativo, o qual o discute, modifica se preciso for e o aprova, retornando novamente para o Chefe do Executivo para sancionar.

Os princípios orçamentários de maior representatividade, tendo em vista o seu processo de evolução nestas últimas décadas, tanto nos aspectos gerais como específicos, os quais visam garantir o controle e a fiscalização do legislativo sobre o Poder Executivo, apesar de não haver unanimidade entre os estudiosos sobre a correta interpretação dos mesmos, estão previstos na

Lei 4.320/64, em seu Art. 2º, quando estabelece que a Lei do Orçamento cumprirá aos seguintes princípios:

- a) *Princípio da Unidade*: A Lei Orçamentária deve ser uma só e indivisível, contendo os orçamentos fiscal, de investimentos das empresas, e o de seguridade social, para um dado exercício financeiro;
- b) *Princípio da Anualidade*: A Lei Orçamentária deve ser elaborada com a vigência de um ano, normalmente igualando-se com o ano civil (1 de janeiro a 31 de dezembro);
- c) *Princípio da Universalidade*: A Lei Orçamentária deverá conter todas as receitas e despesas de todos os seus órgãos tanto da Administração direta e indireta, como também as fundações. O referido princípio está contido nos Artigos 2,3 e 4 da mencionada Lei.

Segundo Machado Jr. e Reis (2003, p.17), “a aplicação dos princípios da unidade, da universalidade e da anualidade deve ser cumprida em relação a cada orçamento”. Assim a entidade de direito público deve possuir apenas um orçamento para cada ano financeiro.

Já a Constituição Federal de 1988, no seu Art. 165, dos 5 ao 8 parágrafo além dos já citados princípios da Lei 4.320/64, foi anexado o princípio da exclusividade: a Lei Orçamentária não conterá dispositivos estranhos à previsão de receita e à fixação da despesa, exceto à autorização para a abertura de créditos adicionais suplementares, contratações de operações de crédito, inclusive por antecipação de receitas.

Na CF/88, estão contidos outros princípios de relevância, inerentes ao poder público:

- a) *Princípio do Equilíbrio*: a Lei Orçamentária deve consagrar a relação de igualdade entre a receita e despesa, ou seja, o total das receitas seja igual ao total das despesas previstos para o exercício financeiro.
- b) *Princípio da publicidade*: obrigatoriedade de publicação através dos órgãos oficiais de comunicação/divulgação, para o conhecimento de toda sociedade, com clareza e responsabilidade de uma forma transparente à ação governamental.
- c) *Princípio da Legalidade de Tributação*: a Lei Orçamentária limita o Estado o seu poder de tributar, sem que seja autorizado por lei a referida medida.

A LOA representa a expressão monetária dos recursos que deverão ser mobilizados, no período específico de sua vigência, visando à execução das políticas públicas e do programa de trabalho do governo de forma efetiva e eficiente.

Ambrosi (2007) ressalta que outro problema quanto a eficiência, eficácia e efetividade, tanto na elaboração quanto na execução do PPA e LOA, refere-se à ausência de uma metodologia que definam os procedimentos a serem seguidos para o planejamento participativo, sendo assim a cada mudança de governo, realiza-se as adequações técnico-administrativas, impossibilitando a continuidade dos métodos utilizados, naquele período anterior.

Os objetivos fundamentais da Política Orçamentária são: Ampliar a renda e reduzir as desigualdades sociais, corrigindo as imperfeições do mercado ou atenuando seus efeitos; manter a estabilidade econômica e social e fomentar o crescimento econômico; melhorar a distribuição de renda e universalizar o acesso aos bens e serviços públicos produzidos pelo próprio setor público ou pelo setor privado e; assegurar o cumprimento das funções elementares de Estado.

Musgrave (1976, p. 25) resumiu os objetivos da política orçamentária em três funções essenciais, Alocativa, Distributiva e Estabilizadora.

- a) Função Alocativa: visa assegurar ajustamentos na alocação de recursos;
- b) Função distributiva: visa conseguir ajustamentos na distribuição de renda e da riqueza;
- c) Função estabilizadora: visa garantir a estabilização econômica.

### **2.2.3 Processo de Planejamento Público Orçamentário**

A Constituição Federal de 1988 instituiu a obrigatoriedade de relação entre os instrumentos legais que integram o processo de planejamento do setor público: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), indicando as condições para o desenvolvimento estruturado do planejamento orçamentário e integrado, onde a elaboração e execução orçamentária deverão estar encadeadas aos planos e programas definidos nas estratégias e prioridades.

Conforme orientação do Ministério da Fazenda (2013) o PPA, abrange as dimensões do planejamento estratégico, sendo estruturado em quatro etapas concebidas de forma a considerar os aspectos de governo, com suas potencialidades e vulnerabilidades; sociedade com suas demandas e realidades locais; fatores econômicos e de infraestrutura.

No âmbito tático o Ministério da Fazenda (2013), em continuidade ao PPA e na integração que se propõe dos instrumentos de planejamento público, define as questões inerentes a LDO, que após a devida aprovação da Lei do PPA, passa por avaliação e análise legislativa para definição e aprovação das metas prioritárias e posteriormente constituído o último instrumento do planejamento público orçamentário que é a LOA.

Após o curso normativo e legislativo do PPA, LDO e LOA, cabe ao poder público enquadrar as ações, executar e avaliar os resultados gerados, de forma concomitante o poder legislativo e seus órgãos de apoio tem a responsabilidade de exercer fiscalização, monitoramento e controle sobre os atos do poder executivo.

“O planejamento no setor público, desde as últimas décadas, vem amadurecendo, no sentido de garantir o atendimento das necessidades públicas, apesar dos impasses e obstáculos ao processo de planejamento, como cita, [...] visão segregada dos problemas e das soluções; cultura da sobrevivência institucional do setor público; uso equivocado do poder pelas gestões governamentais e desequilíbrios dos investimentos [...]. (NETTO *et al.* 2010, p.73).

Segundo Corrêa (2007, p.493) a integração entre planejamento e orçamento se caracteriza como um importante passo na concepção do planejamento como política de gestão do governo. Corroborando e de forma complementar Araújo (2009) assevera que o orçamento público requer um olhar interdisciplinar das peças orçamentárias, com percepção acurada ao conjunto articulado de instrumentos de planejamento, execução, controle e a avaliação da ação governamental.

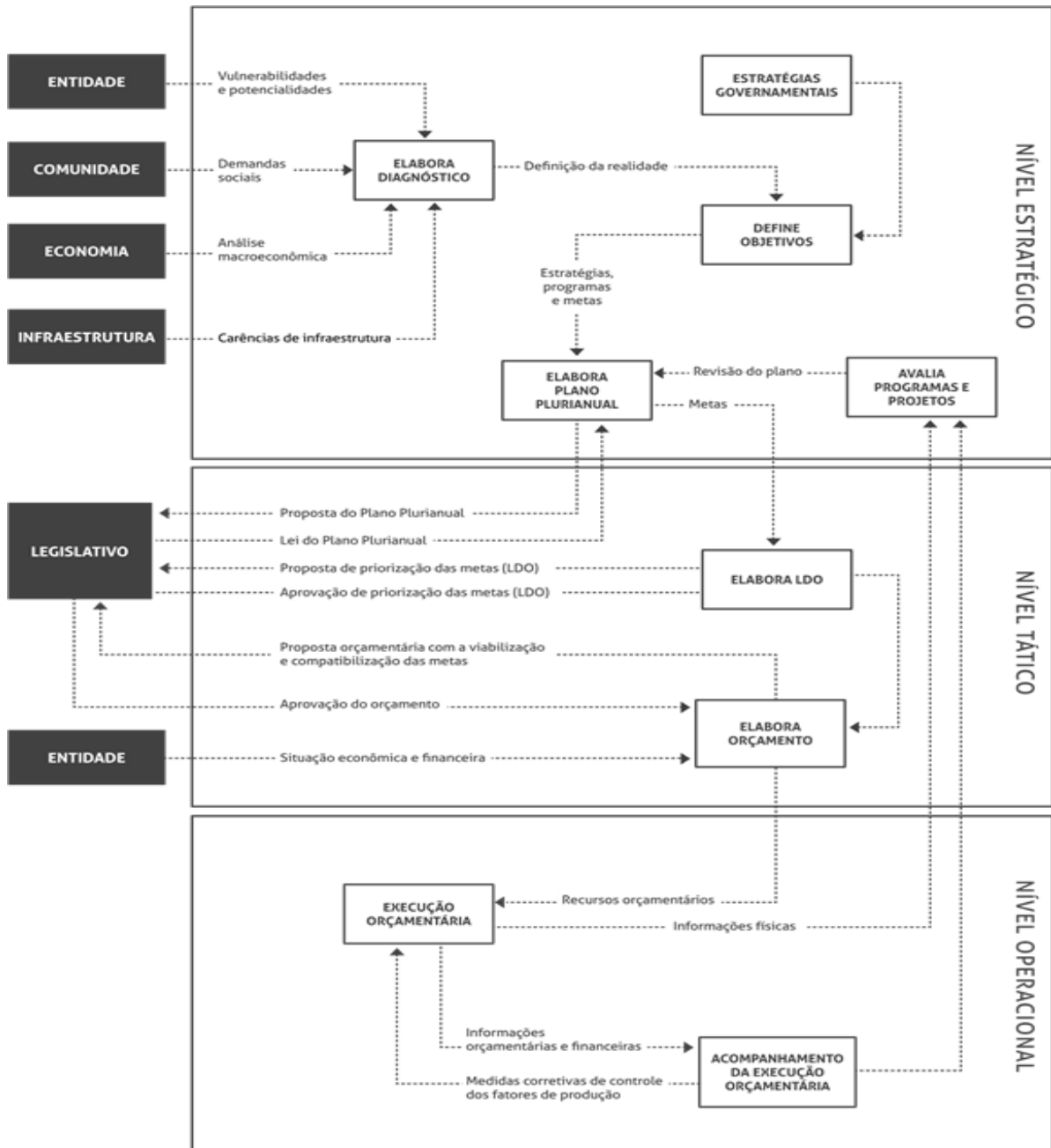
Sobre o PPA nos municípios, Ribeiro e Bliacheriene (2013, p.53) relata que os Estados e municípios adotaram a mesma estrutura do ente federal, face ao princípio da simetria constitucional, principalmente devido aos expedientes normativos da Secretaria do Tesouro Nacional, quanto ao acesso a recursos da União.

Para Slomski (2007), o planejamento público municipal brasileiro, inicia-se com o Plano Diretor, seguido pelo Plano de Governo, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Orçamento Anual.

[...] é no Plano Diretor que está o projeto da cidade que queremos. Ele diz quais objetivos a serem alcançados, em cada área da cidade e, para, viabilizá-los, identifica instrumentos urbanísticos e ações estratégicas que devem ser implementadas. Ele orienta as prioridades de investimentos da cidade, ou seja, indica as obras estruturais que devem ser realizadas. O Plano Diretor regulamenta os instrumentos criados pelo Estatuto da Cidade e indica em que lugares da cidade eles podem e devem ser aplicados. (BONDUKI *et al.* apud SLOMSKI, 2007, p.43).

A Figura 4 apresenta o fluxo do desenvolvimento do planejamento público orçamentário estruturado e categorizado pelos níveis estratégico, tático e operacional, com os respectivos processos e órgãos responsáveis por demandarem as ações em cada escala de responsabilidade.

Figura 4 - Fluxo de desenvolvimento do Planejamento Público Orçamentário



Fonte: TCE-SP (2009).

Slomski (2003, p.308), aponta que o ciclo orçamentário público, as fases de elaboração, execução e avaliação/controlar 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.

Há uma obrigatoriedade constitucional que diz: “o Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária”.

A legislação que trata sobre o planejamento público, através de seus instrumentos apresenta-se de forma didática e descreve as formas para o macroplanejamento das unidades federativas, bem como define os instrumentos de controle que demonstram a transparência dos recursos públicos, incumbindo a cada qual o cumprimento pleno.

### 2.3 FISCALIZAÇÃO E CONTROLE NA GESTÃO PÚBLICA

O exercício da fiscalização, orientação e revisão dos atos administrativos, são garantidos com o respeito e zelo às instituições, de maneira a possibilitar o seu controle e assegurar que a Administração Pública atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, conforme explica Alexandrino e Vicente (2010).

Meirelles (2005, p. 645), expõe que o controle na Administração Pública, corresponde à faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro. Enfatiza-se que para o efetivo funcionamento do controle é essencial que exista estrutura organizacional, sem a qual não há a definição de pelo menos dois condicionantes para o exercício desse controle, quais sejam: a autoridade e a responsabilidade.

De forma complementar Lacombe (2004, p. 141), define que uma organização pode ser compreendida de acordo com a “definição dos órgãos, dos seus nomes, dos seus níveis, das suas chefias e das suas atribuições, das relações formais entre eles, das autoridades e responsabilidades de cada um e da forma como se coordenam e se comunicam as pessoas na organização”.

No entendimento de Meirelles (2005), no contexto da Administração Pública Além das estruturas é necessário também que as ações das organizações estejam subordinadas à determinação legal. O gestor público desenvolve suas atividades com fundamento nas normas do direito administrativo, sendo que, dentre elas, está o dever de prestar contas, cujo encargo é mais amplo do que qualquer outro administrador, uma vez que a gestão se refere aos bens e interesses da coletividade. Nesse sentido, a prestação de contas refere-se não só à gestão financeira, mas abrange também todos os atos de governo e de administração.

A fiscalização financeira e orçamentária, que trata do controle dos gastos públicos, Seção IX do Capítulo I do Título IV da CF/88, arts. 70 a 75, dispõe que a fiscalização será contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à aplicação das subvenções e à renúncia



de receitas e será exercida pelo Poder Legislativo, como controlador externo, contando, para tanto, com o auxílio do Tribunal de Contas.

A Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), apresenta no Capítulo VIII, da Transparência, Controle e Fiscalização, Seção VI, Da Fiscalização da Gestão Fiscal, art. 59, os elementos obrigatórios de fiscalização a cargo do Poder Legislativo, diretamente ou com o ajuda dos Tribunais de Contas, prevendo atuação célere sobre limites e restrições impostas aos gestores.

Assegurada constitucionalmente, a função do controle deve ser exercida em decorrência de exigências legais e deve procurar averiguar a legalidade, a legitimidade e a economicidade da atividade pública, a fim de garantir o atendimento dos interesses coletivos e de buscar os melhores resultados com foco na eficiência, compreendida como o uso racional dos recursos públicos, e na eficácia, entendida como o alcance das metas preestabelecidas.

Considerado como um instrumento de gestão para a consecução de serviços públicos, com maior eficiência no uso dos recursos e eficácia na realização dos objetivos em conformidade com o planejamento, o controle da Administração Pública pode ser sintetizado de acordo com a visão de Guerra (2007, p. 90):

Como a possibilidade de verificação, inspeção, exame, pela própria Administração, por outros Poderes ou por qualquer cidadão, da efetiva correção na conduta gerencial de um Poder, órgão ou autoridade, no escopo de garantir atuação conforme os modelos desejados e anteriormente planejados, gerando uma aferição sistemática. Trata-se, na verdade, de poder-dever, já que, uma vez determinado em lei, não poderá ser renunciado ou postergado, sob pena de responsabilização por omissão do agente infrator.

Os tipos de controle na administração pública são feitos de duas formas, o Controle Externo em sede constitucional, é exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas (Art. 71, CF) e o Controle Interno, definido para os Municípios no art. 31 da CF.

### **Controle Externo**

Desempenhado por instituição externa à organização e pode ser qualificado pela fiscalização governamental sobre empresas privadas e pessoas físicas, pela fiscalização e controle dos Tribunais de Contas e dos Ministérios Públicos sobre os órgãos e entidades públicas e todos aqueles que são responsáveis por recursos públicos, o controle da sociedade sobre as diversas entidades e, inclusive, as auditorias externas contratadas pelas empresas.

No âmbito municipal, o Tribunal de Contas dos Municípios é o órgão previsto no art. 31 da CF/88, instituindo que a fiscalização do município será exercida pelo Poder Legislativo

Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei, em sequência, o § 1º estabelece: O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

A fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas materializa-se por meio de auditorias realizadas *in loco* por equipes técnicas multidisciplinares ou mediante sistema informatizado de prestação de contas que os administradores estão obrigados a apresentar no final de cada período de gestão, posteriormente o Tribunal de Contas dos Municípios emite Parecer Prévio sobre as contas anuais, dando parecer favorável ou desfavorável, das contas dos gestores municipais, encaminhado posteriormente ao Poder Legislativo, para julgamento definitivo.

Sendo órgão vinculado ao Poder Legislativo, com autonomia administrativa e funcional compete ao TCM-BA, conforme art. 4º do seu Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 627 de 07 de agosto de 2002, entre outros:

- I. Apreciar as contas prestadas anualmente pelos Chefes dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais;
- II. Apreciar a legalidade, a legitimidade, a economicidade e a razoabilidade dos procedimentos licitatórios, contratos, convênios, ajustes ou termos, envolvendo concessões, cessões, doações e permissões de qualquer natureza, a título oneroso ou gratuito, de responsabilidade do Município, por qualquer de seus órgãos ou entidades da administração direta, indireta ou fundacional;
- III. Decidir sobre denúncia que lhe seja encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, na forma da Lei;
- IV. Fiscalizar a aplicação de qualquer recurso repassado pelos Municípios mediante convênio, acordo, ajuste ou outro instrumento, para quaisquer tipos de entidades;
- V. Representar ao Ministério Público nos casos de crime que detectar e na hipótese da existência de indícios do seu cometimento;
- VI. Aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa, irregularidade de contas ou descumprimento de suas decisões, as sanções previstas em Lei;
- VII. Realizar inspeções e auditorias de natureza contábil, orçamentária, operacional e patrimonial, inclusive quando requeridas pelo Poder Legislativo Municipal e por iniciativa de comissão técnica ou de inquérito;
- VIII. Orientar os Municípios quanto a problemas legais, financeiros, orçamentários ou outros que digam respeito às funções do Tribunal de Contas dos Municípios;

## Controle Interno

Conforme exigido na Constituição Federal e na Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), para garantir que ele se constitua em fonte fidedigna de informações para a administração, capaz de proporcionar um bom acompanhamento da gestão, em especial quanto às questões e às exigências da LRF, do início ao fim de seu mandato, é dever de todo gestor público instituir o Controle Interno.

O Sistema de Controle Interno corresponde ao conjunto dos controles internos sistematizados e integrados, que devem sofrer avaliações sistemáticas. Para tanto, exige-se a implantação de uma Unidade de Avaliação responsável pela coordenação e fiscalização das atividades de controle. Neste contexto Mileski (2011), elucida:

O controle constitui uma atividade complementar, cuja finalidade consiste em fiscalizar e avaliar a atuação administrativa; detectar os erros e as falhas, para evitar futuras ocorrências e garantir a regularidade das ações em conformidade com as normas preestabelecidas. No âmbito da gestão pública, o referido autor destaca que o controle constitui um poder-dever atribuído por lei que não pode ser renunciado, sob pena de responsabilidade de quem se omite.

No sistema de controle interno o órgão controlador integra à mesma estrutura burocrática que pratica os atos sujeitos ao controle. No de controle externo o órgão controlador não integra a estrutura do órgão controlado, sendo mais precisamente realizado pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas, embora o Poder Judiciário também possa exercer esse controle. Embora exista exigência normativa quanto à obrigatoriedade da implantação e manutenção de um sistema de controle interno no âmbito da Administração Pública, verifica-se ainda dificuldades no efetivo cumprimento no campo dos três Poderes, sobretudo no Poder Executivo municipal.

A afirmação ampara-se em Cruz e Glock (2007), que enfatizam que decorre da manifestação de uma cultura que considera que não deveria existir o controle sobre o patrimônio público, posto que, aparentemente, os recursos públicos eram tidos como “sem dono”, identificados de forma pejorativa como “dinheiro da viúva”, possibilitando gastos sem o devido planejamento. Botelho (2008), ainda complementa que “apesar da exigência legal, o administrador público, muitas vezes por razões políticas, tem certo receio em implantar os mecanismos de controle dos atos de sua administração, uma vez que a efetivação desses mecanismos poderia impor limites e estabelecer procedimentos que dificultassem a gestão”.

Soares (2012), atenta para o benefício da implantação do controle no âmbito público que também pode conferir suporte e orientação concernentes à legalidade, moralidade e

eficiência da atividade pública, de modo a assegurar o atendimento aos interesses da coletividade. Ainda pode configurar-se como um instrumento organizacional capaz de fornecer às autoridades informações gerenciais relevantes para a tomada de decisões que visem a alcançar as metas preestabelecidas”.

Para efetivar suas atividades, a Unidade de Controle Interno (UCI) poderá valer-se de técnicas de controle, a fim de avaliar seu funcionamento e prevenir a ocorrência de erros, fraudes e possíveis desperdícios. Para Cruz e Glock (2007), o controle da atuação administrativa relaciona-se com o planejamento e visa a garantir através da aplicação dos recursos disponíveis, que resultados sejam obtidos na forma de produto ou de serviços.

A integração entre o controle e o planejamento é fundamental na execução, no andamento e no alcance dos resultados preestabelecidos, ou seja, o planejamento configura-se em um instrumento para nortear as atividades do controle.

No setor público, Cruz e Glock (2007, p. 19) abordam que o controle se caracteriza, portanto, por qualquer atividade de verificação sistemática de um registro, exercida de forma permanente ou periódica, consubstanciado em documento ou outro meio, que expresse uma ação, uma situação, um resultado etc., com objetivo de se verificar se existe conformidade com o padrão estabelecido, ou com o resultado esperado, ou ainda, com o que determinam a legislação e as normas. Estas atividades, exercidas pelos diversos segmentos da estrutura organizacional, constituem os chamados controles internos”.

Paulo e Melo (2002) explicam que “a Controladoria se apresenta como instrumento que pode garantir o cumprimento da missão e dos objetivos da empresa”. Nakagawa (1993) elucida que a Controladoria organiza e processa dados relevantes, exerce força e influência, levando os gestores a tomarem decisões consistentes com a missão e os objetivos da organização.

Almeida, Parisi e Pereira (1999), definem que as funções da controladoria são: Subsidiar o processo de gestão, para que a organização ajuste seu processo de gestão ao ambiente em que se insere; apoiar a avaliação de desempenho, analisando o desempenho econômico das áreas, de seus gestores e da organização como um todo; apoiar a avaliação de resultado, monitorando e orientando o processo de estabelecimento de padrões; gerir os sistemas de informações, definindo a base de dados responsável pela organização das informações necessárias à gestão; atender aos agentes do mercado, analisando e mensurando o impacto das legislações na organização.

Segundo Moura e Beuren (2003), a função da Controladoria é fazer com que os recursos sejam aplicados na otimização dos resultados da organização. Assim, é plausível afirmar que a controladoria tem base funcional nos processos de gestão, que implicam na tomada de decisão,

considerando planejamento, execução e controle, amparada por estruturas de sistemas de informação. Peleias (2002) aborda que nos aspectos relacionados ao planejamento, a controladoria coopera com a gestão no momento em que é capaz de aferir os impactos das ações projetadas e gerar opções viáveis para a efetiva execução. Assim, no âmbito de execução, a controladoria deve ser eficiente na obtenção e disponibilização de informações que promovam melhor desempenho organizacional de acordo com os objetivos e metas estabelecidos.

Por fim, no exercício das atividades de controle, a contribuição ocorre quando os subsídios de informações possibilitam a comparação da atuação dos gestores e de suas áreas de responsabilidade, com base em padrões e indicadores mensuráveis. Sendo foco deste tópico a atuação do órgão de controle interno municipal, Lunkes e Schnorrenberger (2009) expõem que o controle interno “fornece informações para a execução dos planos, além de influenciar o comportamento das pessoas, visando o cumprimento dos objetivos e metas”. Cruz e Glock (2007) entendem que o controle está intimamente ligado ao planejamento, pois o ato de controlar dá retorno ao processo de planejamento e visa garantir que, através da aplicação dos recursos disponíveis, algum resultado seja obtido, seja na forma de produto ou de serviço.

### 3 METODOLOGIA DA PESQUISA

#### 3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

As tipologias expostas por Raupp e Beuren (2008), possibilitam estruturar a caracterização da pesquisa em três classes: pertinente aos objetivos, aos procedimentos e à abordagem do problema explorado.

##### *a) Pertinente aos objetivos:*

Em seus objetivos, a presente pesquisa caracteriza-se como um estudo descritivo, pois, conforme expõe Gil (2002, p. 42), o objetivo dessa caracterização de pesquisa é a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis. Raupp e Beuren (2008, p. 81) elucidam que descrever significa identificar, relatar, comparar, entre outros aspectos. Assim, sendo a proposta do trabalho analisar se o planejamento público orçamentário nos municípios pertencentes a região do Piemonte Norte do Itapicuru, Estado da Bahia são institucionalizados, identificando, relatando e comparando os dados coletados com o modelo de institucionalização de Tolbert e Zucker (1999), tratando-se de uma pesquisa descritiva.

##### *b) Pertinente aos procedimentos*

Raupp e Beuren (2008, p. 83), entendem que os procedimentos da pesquisa científica são referentes à maneira pela qual se conduz o estudo e, logo, se obtêm os dados.

Assim, este trabalho de pesquisa caracteriza-se como survey ou de levantamento, pois, de acordo com Gil (2002), as pesquisas de levantamento caracterizam-se pelo questionamento direto dos indivíduos a que se tem interesse de conhecer o comportamento. Para avaliar os processos de institucionalização do planejamento orçamentário nos municípios integrantes do objeto da pesquisa, foi imprescindível identificar e questionar diretamente com servidores municipais e agentes políticos dos órgãos ligados aos poderes executivo e legislativo municipais.

##### *c) Pertinente à abordagem do problema*

As tipologias de pesquisa de abordagem do problema são definidas como qualitativas e quantitativas. Richardson (1999) define que o método precisa estar apropriado ao tipo de estudo que se deseja realizar, mas é a natureza do problema ou seu nível de aprofundamento que, de fato, determina a escolha do método.

Richardson (1999) entende que a abordagem qualitativa possibilita em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos,

creditando que esta metodologia pode descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar os processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de determinado grupo. Dessa forma, a abordagem estabelecida no presente trabalho, caracteriza-se como qualitativa, pois com um exame de dados de caráter avaliativo, pretende-se verificar se o planejamento público orçamentário é institucionalizado no âmbito dos municípios pesquisados.

### 3.2 SELEÇÃO DE ATORES

A delimitação da pesquisa considerou ser relevante para a realização do trabalho, as condições de exequibilidade na avaliação do universo da pesquisa, em analisar questões referentes ao planejamento público orçamentário nos municípios da Bahia entre os anos de 2004 a 2015.

Nos municípios da região do TPNI-BA foram identificadas as Inspetorias Regionais de Controle Externo (IRCE) vinculadas ao Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM-BA), sendo que de acordo com a composição dos Territórios de Identidade, duas inspetorias abrangem as operações de controle externo nos municípios do TPNI-BA, sendo que dos nove municípios, apenas o município de Caldeirão Grande não está vinculado a 13ª IRCE com sede em Senhor do Bonfim e tem suas ações vinculadas a 23ª IRCE com sede em Jacobina.

De acordo com a proposta da pesquisa foram selecionadas as unidades organizacionais vinculadas ao poder executivo, legislativo e Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM-BA) que tivessem relação direta com as ações de planejamento público orçamentário no âmbito municipal.

Ligadas ao Poder Executivo Municipal foram selecionadas as Secretarias Municipais de Planejamento, Administração, Finanças e Controladoria Interna, realizando as entrevistas e aplicando questionários aos secretários municipais, controlador interno e gestores de departamentos das respectivas unidades.

No âmbito do poder legislativo as entrevistas e aplicação de questionários focaram o Presidente da Câmara e vereadores membros da Comissão de Orçamento e Finanças dos municípios e vinculado ao TCM-BA os inspetores de controle externo na 13ª IRCE, e da Superintendência de Controle Externo com sede na cidade de Salvador/BA.

### 3.3 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

Para a realização do trabalho a coleta de dados ocorreu por meio de mais de um instrumento e em momentos distintos, envolvendo fontes primárias e secundárias, entre os anos de 2004 e 2015, através de (1) análise documental, (2) entrevistas e (3) questionário.

**Análise Documental:** Os documentos analisados que serviram de base para levantamento inicial e complementar de dados e informações foram: Constituição Federal do Brasil de 1988; o Regime Jurídico Único e as Leis de Estrutura Organizacional dos municípios; Leis do PPA, LDO e LOA dos municípios estabelecidas para o quadriênio 2012 – 2015; Relatórios de atividades das unidades organizacionais ligadas ao Poder Executivo; Parecer do TCM-BA das contas municipais entre os anos de 2004 a 2014, em virtude da disponibilidade de informações até o último ano referido e Resoluções do TCM-BA

**Entrevistas:** Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com o objetivo de entender como, porque e quando os municípios planejam; identificar as estruturas formais e informais de planejamento público nos municípios; quais unidades organizacionais efetivamente participam do processo de planejamento municipal; e quais atores estariam integrados nos processos de planejamento.

No total foram entrevistados 86 (oitenta e seis) atores e a síntese das entrevistas abordam as estruturas organizacionais e funcionais de planejamento apresentadas nos Quadro 3 e Quadro 4, sendo que em cada município as entrevistas ocorreram no mesmo dia, local e horário conforme Apêndice “A”: *O Cronograma de entrevistas realizadas com atores do TPNI-BA*. Os trechos das entrevistas, quando necessários, estarão acompanhados da identificação dos atores entrevistados conforme especificações no Apêndice “B”: *Identificação de Atores Entrevistados*. O roteiro das entrevistas está apresentado no Apêndice “C”.

**Questionário:** Foram aplicados questionários fechados com 25 (vinte e cinco) questões em escala likert de 0 a 5 pontos, onde “0” = não existe, “1” = não sabe, “2” = baixo, “3” = razoável, “4” = satisfatório e “5” = alto.

As questões foram elaboradas de acordo com o modelo de Tolbert e Zucker (1999), para avaliar o grau de institucionalização do planejamento público orçamentário municipal de acordo com os estágios de institucionalização e seus respectivos processos. As questões de “1” a “7” buscaram avaliar o nível de conhecimento dos atores envolvidos no processo sobre planejamento público; as questões de “8” a 13 de avaliar o estágio de pré-institucionalização: processo de habitualização; as questões de “14” a “19” avaliar o estágio de semi-



institucionalização: processo de objetificação; e as questões de “20 a 25” avaliar o estágio de total institucionalização: processo de sedimentação.

O modelo de análise do trabalho está estruturado conforme apresenta o Quadro 2, especificando os conceitos, dimensões, coleta, fontes de dados e forma de análise, com base no modelo proposto por Quivy e Campenhoudt (2005).

Quadro 2 - Modelo de Análise

Conceito	Dimensões	Coleta de dados	Fontes de dados	Forma de análise
Institucionalização	Habitualização	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realização de Entrevistas semiestruturadas;</li> <li>- Aplicação de Questionário fechado;</li> <li>- Análise documental;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prefeituras dos municípios do Piemonte Norte do Itapicuru/BA;</li> <li>- Secretários municipais de Administração, Finanças e Planejamento;</li> <li>- Controladores Internos;</li> <li>- Chefes de Departamento Administrativo, Contábil e de Tesouraria;</li> <li>- Inspectores do TCM-BA;</li> <li>- Relatórios das atividades das secretarias municipais;</li> <li>- Relatórios do TCM-BA sobre as prestações de contas dos municípios;</li> <li>- Legislação dos municípios do Piemonte Norte do Itapicuru/BA;</li> <li>- Resoluções do TCM-BA;</li> </ul>	Análise de conteúdo
	Objetificação			
	Sedimentação			

Fonte: Elaboração própria do autor desta dissertação (2015).

A aplicação dos questionários correspondeu ao mesmo cronograma das entrevistas e sua estrutura está apresentada no Apêndice “D”.

Entende-se que este seja o instrumento adequado para responder ao problema formulado e atingir os objetivos de pesquisa, considerando na abordagem de Richardson (1999) na afirmação que, diferentemente dos questionários que possuem perguntas e alternativas pré-formuladas, nas entrevistas os pesquisadores buscam obter dos entrevistados o que estes consideram como aspectos mais relevantes de um determinado problema.

Os dados coletados durante as entrevistas e dos questionários respondidos e pela análise de conteúdo de documentos disponibilizados, foram tabulados e comparados e estão demonstrados nos tópicos “4.1.1”, “4.1.2” e “4.1.3” deste trabalho, utilizando de técnicas

estatísticas simples e análises de conteúdo (BARDIN, 2012), tendo as categorias de análise sido definidas previamente, usando como categorias as etapas do processo de institucionalização de Tolbert e Zucker (1999): habitualização, objetificação e sedimentação.

## 4 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

O presente capítulo está estruturado de forma a: (I) avaliar se o planejamento público orçamentário municipal é institucionalizado e (II) analisar os fatores que dificultam ou potencializam a institucionalização do planejamento orçamentário nos municípios.

A Tabela 2 apresenta as unidades organizacionais com as respectivas quantidades e representação percentual em relação ao total de atores entrevistados.

Tabela 2 - Representação de entrevistas por unidade organizacional no setor público

Unidade Organizacional	Total de Entrevistados	%
Administração	26	30,2
Finanças	11	12,8
Planejamento	1	1,2
Controladoria Interna	18	20,9
Câmara Municipal	21	24,4
Controle Externo	9	10,5
Total	86	100,0

Fonte: Elaboração própria do autor desta dissertação (2014).

Conforme pode ser observado as unidades organizacionais com maior número de atores participantes foram das secretarias municipais de administração com pouco mais de 30%, seguidos dos atores integrantes das câmaras municipais com aproximadamente 24,5% e integrantes dos órgãos de controladoria interna com aproximadamente 21%.

### 4.1 ANÁLISE DE RESULTADOS DOS PROCESSOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

Este tópico refere-se a análise dos processos de institucionalização, utilizando como base as entrevistas semiestruturadas realizadas e o questionário fechado aplicado aos atores, partindo dos pressupostos e variáveis dos estudos de Tolbert e Zucker (1999), relacionado com os processos de habitualização, objetificação e sedimentação.

As entrevistas foram realizadas partindo de dez questões abertas para conhecer e avaliar as condições, estruturas e ações relacionadas ao desenvolvimento do planejamento público no âmbito municipal e sete questões fechadas presentes no questionário para avaliar o nível de conhecimento dos atores participantes da amostra. Para verificação e análise dos processos de institucionalização no planejamento público orçamentário municipal foram elaboradas 18 questões fechadas distribuídas entre os três processos de institucionalização, estabelecendo

critério de pontuação de zero a cinco, conforme classificação apresentada na metodologia deste trabalho.

Para a análise dos resultados foram estruturadas seis questões para avaliar cada processo de institucionalização, que serão associadas aos pressupostos da Teoria Institucional, mecanismos isomórficos e de legitimação, associados a caracterização de cada processo de institucionalização de acordo com os critérios elencados no modelo teórico de Tolbert e Zucker (1999).

#### **4.1.1 Estágio de Pré-Institucionalização: Processo de Habitualização**

Frezatti, Aguiar e Rezende (2007, p. 146) abordam que o processo de habitualização decorre da necessidade de inovar e novos arranjos estruturais são constituídos em função das pressões e forças do ambiente institucional. A caracterização dos fatores externos que implicam na demanda por inovação para o processo de habitualização, conforme o modelo de Tolbert e Zucker (1999) as variáveis que incidem no processo estão relacionadas a mudanças tecnológicas, legislação e forças do mercado.

A perspectiva de inovação considerada para a presente análise tem base no que estabelece o Manual de Oslo (2005), definindo que a inovação ocorre sob quatro dimensões: (1) gestão organizacional, (2) processos, (3) produtos e (4) marketing. Neste contexto, o processo de habitualização implica na necessidade de inovação gerada pela associação de fatores externos à organização, inserindo no ambiente interno a necessidade de estabelecer novos arranjos e estruturas que possibilitem a organização adequar-se a novas demandas sociais, políticas, econômicas e ambientais.

##### ***a. Mudanças Tecnológicas***

As mudanças ocorreram por determinações estabelecidas em Lei, porém as rotinas, procedimentos, ferramentas e adequações exigiram novos arranjos estruturais e organizacionais para que as operações no setor público pudessem atender a uma nova realidade. A perspectiva é avaliar como os fatores externos influenciam na condição da organização estabelecer novos arranjos estruturais e organizacionais no seu ambiente interno. As implicações externas que resultaram em adoção de medidas internas estão relacionadas com o respectivo instrumento de amparo legal. No entanto, a depender do nível organizacional em que as estruturas se

encontrem, podem estar associadas também a ações de monitoramento presentes no processo de objetificação.

- i. Necessidade de implantação e adequação de software de gerenciamento de dados nas operações do serviço público, envolvendo sistemas de pessoal e folha de pagamento; implantação de sistema tributário e de controle de arrecadação; sistema de cadastramento e acompanhamento do patrimônio público; implantação e adequação de sistemas contábeis e de gestão orçamentária – para atendimento dos dispositivos estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal;
- ii. Adoção de medidas informatizadas de ampla divulgação e garantia de acessibilidade sob os atos públicos no cumprimento das medidas impostas pela Lei de Transparência;
- iii. Implementação de estruturas de internet e compatibilização de sistemas informatizados internos para integração com o Sistemas Integrado de Gestão e Auditoria (SIGA), estabelecido pelo TCM-BA através da Resolução 1.255/07 que alterou a forma de envio, análise, monitoramento e verificação da documentação gerada decorrente das atividades do poder público municipal na relação com os órgãos de controle externo. O SIGA constituiu-se em um módulo integrado de captura e transferência de dados e informações da gestão pública municipal por meio da internet, atrelando a responsabilidade de supervisionar e acompanhar o processo de remessa dos dados e informações ao órgão de Controle Interno Municipal.

#### ***b. Legislação***

Como instrumentos legislativos que instituíram o planejamento considera-se a Lei nº. 4.320/64 e a Constituição Federal de 1988. Associadas ao período de análise (2004 – 2015) considera-se a Emenda Constitucional nº 29 de 13/09/2000, que estabeleceu o aumento progressivo na aplicação de recursos públicos municipais em ações de saúde até o limite mínimo de 15%. O limite anterior obrigatório era de 7% e deveria a partir de então evoluir progressivamente até o exercício de 2004 para o percentual de 15%.

Os municípios passaram a ter que planejar melhor as ações no âmbito dos serviços de saúde e reavaliar questões de aplicação em outras áreas, ficando assim evidenciado que

mecanismos de legislação implicam diretamente no rearranjo das estruturas e processos internos.

A LRF/2000 em seu §1º do Art. 1º estabeleceu para a gestão fiscal que se instituísse a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Em seguida a Lei nº. 10.257/01 que estabelece diretrizes gerais de política urbana, regulamentando ao arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988.

A Lei da Transparência em seu Art. 3º estabeleceu os procedimentos destinados a assegurar o direito fundamental de acesso à informação em conformidade com os princípios básicos da administração pública com as seguintes diretrizes: (I) observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; (II) divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; (III) utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; (IV) fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; (V) desenvolvimento do controle social da administração pública.

De forma mais específica a Resolução 1.120/05 do TCM-BA que atentou para a implantação dos órgãos de controle interno municipal, assim, os municípios precisaram se adequar a uma nova dinâmica de funcionalidade, onde foi estabelecida a obrigatoriedade de criação, implementação e a manutenção de Sistemas de Controle Interno nos Poderes Executivo e Legislativo municipais.

Os municípios tiveram que instituir os órgãos de Controle Interno através de lei própria, dispondo sobre sua estrutura, funcionamento e previsão orçamentária para execução das ações inerentes ao desenvolvimento das atividades de controle no âmbito municipal.

Ressalta-se também o Decreto nº 5.790/2006 que dispôs sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades – ConCidades. No âmbito do Conselho das Cidades, o Estatuto das Cidades em seu Art. 4º, definiu entre outras coisas a obrigatoriedade de implantação da gestão orçamentária participativa. Nas diretrizes de atuação dos conselhos municipais, o poder público é obrigado a implantar e promover ações com objetivos de viabilizar o debate em torno das políticas urbanas, abrangendo principalmente temas sobre a política habitacional, de mobilidade urbana e de saneamento ambiental,

integrando os diversos segmentos da sociedade e do poder público, ampliando a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão sobre as políticas executadas e habilitando o município para receber recursos destinados a programas e projetos que já compõem o orçamento municipal ou mesmo os recursos extra orçamentários.

### *c. Forças do mercado*

A mudanças tecnológicas e de legislação impactam diretamente nas ações internas e que exigem do poder público municipal a necessidade de reestruturação e adaptabilidade para o atendimento de novas demandas do mercado. Com a adoção de novas medidas impostas pela condição impositiva da Lei, o poder público passou a ter que se adaptar a um novo cenário político e social. Dessa forma as forças do mercado passam a atuar em forma de pressão social, participação da sociedade e conseqüentemente a evidenciação e caracterização das reais demandas da sociedade.

As forças de mercado agem de forma simultânea com ações promovidas pelos meios de comunicação, aumento do nível de conhecimento da sociedade e do acesso a informação. O aumento no interesse e participação dos agentes sociais faz com que o poder público passe a adotar posicionamento mais flexível e orientado para questões de âmbito, social, político e econômico local.

No âmbito do poder público, os fatores externos que implicam na adoção de medidas inovadoras, conforme DiMaggio e Powell (1983) inserem-se nas características de isomorfismo coercitivo em virtude das pressões formais exercidas sobre o poder público, impondo ao gestor público o caráter obrigatório no cumprimento das determinações legislativas.

Os resultados apresentados na aplicação dos questionários demonstram que as ações de planejamento público no âmbito municipal não estão efetivamente implantadas. Conforme análise nas Leis de Estrutura Organizacional, nos municípios de Campo Formoso e Senhor do Bonfim a estrutura formal de planejamento está caracterizada juntamente com a Secretaria Municipal de Administração, denominadas “Secretaria de Administração e Planejamento”, porém não existem estruturas próprias, instrumentos normativos e funcionais que apresentem indícios de funcionamento das atividades de planejamento nos dois municípios.

No município de Ponto Novo existe na estrutura organizacional a Secretaria Municipal de Planejamento, no entanto não existe sede para funcionamento ou quadro funcional efetivo, contratado ou nomeado para a unidade organizacional. Nos outros seis municípios avaliados

não existem quaisquer evidências formais ou práticas que façam alusão ao desenvolvimento e caracterização de responsabilidade das atividades de planejamento público.

As constatações foram confirmadas com base nas perguntas elaboradas para a realização das entrevistas elencadas no Quadro 3 e nas afirmações dos atores conforme as respectivas transcrições. Com base no resultado das entrevistas, especialmente no que se refere as estruturas organizacionais que deveriam ser criadas para fazer com que o processo de planejamento orçamentário ocorresse dentro do previsto na legislação, identificou-se a situação descrita no Quadro 3:

Quadro 3 - Estrutura Organizacional de Planejamento nos municípios do TPNI-BA

Localidade	O município tem órgão de planejamento?	Os instrumentos de planejamento são avaliados constantemente?	Existe quadro funcional efetivo de planejamento	Os secretários municipais exercem funções de planejamento	As secretarias cumprem e acompanham o planejamento orçamentário?
Andorinha	Não	Não	Não	Não	Não
Antônio Gonçalves	Não	Não	Não	Não	Não
Caldeirão Grande	Não	Não	Não	Não	Não
Campo Formoso	Sim	Não	Não	Não	Não
Filadélfia	Não	Não	Não	Não	Não
Jaguarari	Não	Não	Não	Não	Não
Pindobaçu	Não	Não	Não	Não	Não
Ponto Novo	Sim	Não	Não	Não	Não
Senhor do Bonfim	Sim	Não	Não	Não	Não

Fonte: Elaboração própria do autor desta dissertação (2014).

Segue abaixo a transcrição da fala de alguns atores quando perguntados sobre o planejamento no âmbito das unidades organizacionais em que atuam:

- a. Ator CFF01: *“Não é possível planejar, pois as atividades da secretaria de administração já consomem muito tempo e os problemas para resolver são muitos, o município é muito grande e não tem como pensar em tudo”.*
- b. Ator SBAP03: *“A dificuldade em planejar é por que quando nós assumimos a prefeitura não tinha nada organizado, muita gente nomeada não sabia direito o que fazer e fomos aprendendo sem ter alguém para orientar”*
- c. Ator PNCI01: *“Faltam pessoas capacitadas para planejar, pois não é uma atividade fácil, o prefeito tenta organizar as coisas mais aparecem muitos problemas para resolver e aí nós vamos resolvendo o que é mais importante”*
- d. Ator TCM02: *“O grande problema dos municípios baianos é que não possuem estruturas adequadas, os gestores não entendem a importância de planejar para direcionar as melhores ações à sociedade e acabam conduzindo os municípios de maneira”*



*improvisada e sem controle. A LOA é só um documento feito para atender as disposições legais, mas que está longe de atender aos anseios do lugar”.*

O discurso dos três primeiros atores identificados, demonstra o entendimento limitado sobre a real importância do planejamento no âmbito público, de forma que a postura dos gestores influencia no comportamento dos demais integrantes das unidades em que trabalham. A constatação é que o planejamento público orçamentário no âmbito municipal ainda não se consolidou, tão pouco demonstrou indícios de um processo de habitualização estruturado no contexto dos municípios avaliados, já que não foram identificadas estruturas organizacionais de planejamento ou que possibilitassem visualizar o exercício das funções constitucionais inerentes ao processo de planejamento público nas unidades organizacionais analisadas.

As afirmações do ator “TCM02” é coerente com o que foi observado, dado que apresentou a realidade da gestão municipal no âmbito do planejamento e na prática foi corroborado pelos discursos dos atores anteriormente apresentados, quando não assumem a responsabilidade de planejar e passam atuar de forma imediatista e focados em resolver problemas de rotina. As questões de 08 a 13 do questionário aplicado, conforme apresentadas na Tabela 3, abordam especificamente elementos característicos do estágio de pré-institucionalização, associadas com os três fatores anteriormente expostos.

Tabela 3 - Avaliação do Estágio de Pré-Institucionalização - Processo de Habitualização

ROCESSO		PONTUAÇÃO						TOTAL
HABITUALIZAÇÃO		0	1	2	3	4	5	
8	O órgão de planejamento foi estabelecido formalmente na estrutura organizacional do município para atender os objetivos constitucionais?	67,0	13,0	20,0	0,0	0,0	0,0	100,0
9	O planejamento público orçamentário municipal é elaborado de forma atender as demandas sociais de acordo com a realidade local?	0,0	72,0	28,0	0,0	0,0	0,0	100,0
10	As ferramentas utilizadas para o processo de planejamento público orçamentário municipal são eficientes e possibilitam integração setorial?	15,0	78,0	7,0	0,0	0,0	0,0	100,0
11	As ações do poder público municipal estão enquadradas plenamente com os preceitos da LRF e Lei de Transparência?	0,0	47,0	36,0	17,0	0,0	0,0	100,0
12	O planejamento público orçamentário municipal é elaborado com a participação social de entidades de classes?	69,0	26,0	5,0	0,0	0,0	0,0	100,0
13	Os instrumentos de planejamento público orçamentário funcionam efetivamente nas atividades de rotina das unidades organizacionais do município?	11,0	84,0	5,0	0,0	0,0	0,0	100,0

Fonte: Elaboração própria do autor desta dissertação (2014).

Com base nos resultados obtidos através das questões estruturadas para análise do estágio de pré-institucionalização e na avaliação das práticas existentes no âmbito do poder público dos municípios pesquisados observa-se que a maior concentração das respostas estão enquadradas como “não existentes” ou “não conhecem” as reais demandas relacionadas ao planejamento público orçamentário e que mesmo com a obrigatoriedade imposta pelos mecanismos de legislação, as ações não foram instituídas de maneira a possibilitar a devida implementação das ações para o atendimento dos objetivos efetivos do planejamento público municipal.

As estruturas de planejamento público orçamentário municipal não foram efetivamente implantadas pelos municípios, conforme apresentada resultados questão 8; os atores não interagem com os processos internos relacionados com o planejamento, conforme avaliação das questões 9, 11 e 13; e as ações desenvolvidas no âmbito municipal não integram as unidades organizacionais e seus atores, de forma que atuam sem conhecer ou entender os objetivos e finalidades do planejamento público, conforme demonstram os resultados das questões 10 e 12.

As medidas inovadoras no âmbito de serviço público municipal, para consolidação do processo de habitualização não atingiram nível considerável para que fosse constatado que o planejamento público orçamentário municipal é pré-institucionalizado. Portanto, avalia-se que os municípios não possuem estruturas e processos que sejam adequados a responder a realidade ambiental em que está inserido.

#### **4.1.2 Estágio de Semi-Institucionalização: Processo de Objetificação**

A objetificação é o processo seguinte à habitualização, que conforme Tolbert e Zucker (1999, p.207), “envolve o desenvolvimento de certo grau de consenso social entre os decisores da organização a respeito do valor da estrutura, e a crescente adoção pelas organizações”.

Tolber e Zucker (1999) em seu modelo de institucionalização, atribuem que o estágio de semi-institucionalização é alcançado por meio de duas ações, (1) o *monitoramento interorganizacional*, que consiste no desenvolvimento de consenso social entre os decisores da organização sobre o valor da estrutura a partir da obtenção e análise de informações sobre a sua disseminação em outras organizações do mesmo campo, implicando na difusão da estrutura; e (2) a *teorização*, conforme evidencia Ventura (2005) ocorre por meio dos denominados champions, que são as pessoas com interesse material na estrutura e que de acordo com Tolbert e Zucker (1999) desempenham duas tarefas principais de teorização: a definição clara dos

problemas genéricos a serem corrigidos e a justificação de um novo arranjo estrutural formal, pela exposição de solução para o problema, com bases lógicas e testadas.

Na Tabela 4, as questões de 14 a 19 foram estruturadas para possibilitar a identificação do nível existente no estágio de semi-institucionalização, tendo como processo a objetificação.

Tabela 4 - Avaliação do Estágio de Semi-Institucionalização - Processo de Objetificação

PROCESSO		PONTUAÇÃO						TOTAL
OBJETIFICAÇÃO	0	1	2	3	4	5		
14	O setor em que atua cumpre e acompanha as ações de planejamento estabelecidas nos instrumentos de planejamento público orçamentário?	0,0	73,0	19,0	8,0	0,0	0,0	100,0
15	O setor em que atua possui plano de acompanhamento e implantação de melhorias para os processos de planejamento público orçamentário?	86,0	7,0	7,0	0,0	0,0	0,0	100,0
16	Existe relação entre os órgãos do poder executivo e do poder legislativo para definição de metas e indicadores de avaliação do cumprimento das ações estabelecidas no planejamento público municipal?	82,0	15,0	3,0	0,0	0,0	0,0	100,0
17	Existem interferências externas que implicam na autonomia de tomada de decisão no setor em que atua, interferindo na priorização das ações integrantes do planejamento público municipal?	6,0	0,0	4,0	25,0	49,0	16,0	100,0
18	Existem reuniões periódicas entre setores internos para avaliação, atualização e adequação de ações dos instrumentos de planejamento?	78,0	8,0	14,0	0,0	0,0	0,0	100,0
19	A formação profissional dos funcionários lotados no setor é adequada ao desenvolvimento das ações de planejamento público?	20,0	25,0	20,0	35,0	0,0	0,0	100,0

Fonte: Elaboração própria do autor desta dissertação (2014).

No âmbito do setor público, as implementações não são facultativas, visto que os termos e determinações são unicamente impositivos. Com base no conceito de isomorfismo coercitivo de DiMaggio e Powell (1983), considera-se que aos gestores municipais, cabe promover no âmbito das unidades organizacionais a assimilação e execução das melhores práticas para o efetivo cumprimento.

Os resultados obtidos apresentam que nos municípios analisados, as ações determinadas por Tolber e Zucker (1999) para consolidação do processo de objetificação não estão integradas e as estruturas organizacionais e funcionais dos municípios analisados apresentam limitações que impedem a efetivação e manutenção das ações de monitoramento conforme resultados das questões 14 e 19.

Nas unidades organizacionais avaliadas os atores identificaram um nível considerável de interferências externas, conforme análise da questão 17, nos processos de tomadas de decisão, conseqüentemente implica no nível de autonomia decisória e reduz o consenso dos decisores. Conforme Quinello (2007, p. 88) a objetificação é um estágio mais consolidado e permanente e que acompanha o processo de difusão da nova estrutura.

No âmbito do monitoramento interorganizacional as unidades que deveriam potencializar a consolidação difusora da estrutura seriam o TCM-BA e os órgãos de controle interno, na condição funcional de poder estabelecer procedimentos e normas que visem superar novos desafios (QUINELLO, 2007, p. 88). As estruturas existentes não apresentaram evidências de integração interorganizacional ou acompanhamento de ações de melhoria, conforme questões 15, 16 e 18 de forma que evidencia as fragilidades estruturais e das relações interorganizacionais no âmbito das unidades organizacionais avaliadas.

O Quadro 4, estruturado a partir das entrevistas realizadas, apresenta a realidade das ações que envolvem o planejamento público por parte dos órgãos de controle interno nos municípios do TPNI-BA, evidenciando que os órgãos de controle interno não exercem a função de planejamento e também não procedem com o devido acompanhamento e controle dos instrumentos de planejamento público orçamentários, assim, contribuindo de forma negativa para a não objetificação dos instrumentos de planejamento público.

Quadro 4 - Ações das controladorias internas para planejamento nos municípios do TPNI – BA

Localidade	Existe plano de avaliação e implantação de melhorias	Existe plano de avaliação dos instrumentos orçamentários	Existem indicadores de avaliação de atendimento de metas	Existe orientação e controle contínuo às ações do poder executivo	As estruturas organizacional e funcional estão adequadas ao funcionamento
Andorinha	Não	Não	Não	Não	Não
Antônio Gonçalves	Não	Não	Não	Não	Não
Caldeirão Grande	Não	Não	Não	Não	Não
Campo Formoso	Não	Não	Não	Não	Não
Filadélfia	Não	Não	Não	Não	Não
Jaguarari	Não	Não	Não	Não	Não
Pindobaçu	Não	Não	Não	Não	Não
Ponto Novo	Não	Não	Não	Não	Não
Senhor do Bonfim	Não	Não	Não	Não	Não

Fonte: Elaboração própria do autor desta dissertação (2015).

O discurso dos integrantes das unidades de controle interno, quando perguntados sobre o planejamento no âmbito do órgão, é reflexo das condições estruturais, organizacionais e funcionais apresentadas pelos municípios, onde o planejamento é ignorado em detrimento de questões emergenciais e está dissociado das atividades de rotina, conforme corroboram os trechos transcritos das entrevistas com os respectivos atores:

- a. *Ator PNCI01: “Nós não temos a condição de desenvolver o trabalho da melhor forma por que não temos estrutura adequada, faltam pessoas capacitadas, o prefeito não prioriza muito o que o controle interno tem que fazer e as secretarias não atendem o que é solicitado”*
- b. *Ator FCI01: “aqui eu tenho que fazer tudo, o prefeito e os secretários só param para escutar quando chegam os problemas de notificação. Seria importante que todos colaborassem e no controle interno tivessem pessoas para me ajudar”.*
- c. *Ator JCI01: “o setor atua basicamente nas atividades de verificação de documentos, analisando se falta alguma coisa para os processos de pagamento e quando precisa finalizar o relatório para encaminhar para o tribunal. Se todas as secretarias se planejassem as coisas ficariam melhor para trabalhar”*
- d. *Ator ICE02: “infelizmente os órgãos de controle interno dos municípios da região não funcionam como deveriam. Nós sabemos que os relatórios não representam a realidade, por conta das limitações que os municípios possuem, da falta de autonomia dos controladores e do próprio vínculo com o gestor”.*

No que concerne às ações de teorização, a constatação é de que também não existem atores exercendo tarefas de definição clara dos problemas genéricos a serem corrigidos e a justificção de um novo arranjo estrutural formal, pela exposiçção de soluçção para o problema, com bases lógicas e testadas (TOLBERT; ZUCKER, 1999). Analisando as questões 16, 18 e 19 é possível perceber que os atores não possuem uma visão holística das organizaçções e a falta de integraçção entre unidades e atores contribui para a condiçção de limitaçção das ações de teorizaçção no âmbito do planejamento público orçamentário municipal.

Não foi possível obter evidências claras de ações promovidas pelo poder público para o estímulo e participação da sociedade na construção dos instrumentos de planejamento público. As audiências públicas, conforme obriga o texto constitucional, que poderia influenciar nas avaliações de monitoramento e teorizaçção, dada a possibilidade de interaçção com agentes externos, possuem apenas caracterizaçção formal de convocaçção, sem que os meios disponíveis e acessíveis de convocaçção e divulgaçção para participação popular tenham sido efetivamente utilizados, limitando a possibilidade de ampliar qualquer mecanismo de integraçção e participação da sociedade para o cumprimento de exercício político e social.

Assim, é coerente concordar com Paulo e Procopiuck (2011) quando afirmam que:

A arbitrariedade e, em muitos casos, o amadorismo pedante dos gestores é que ditam o rumo e as ações da entidade e ainda que a gestão dos órgãos, entidades e unidades administrativas públicas, na aparência, se caracteriza pelo planejamento formal; e na prática, pela improvisação: atuam de acordo com as situações de emergência constatadas, desperdiçando tempo e recursos. (PALUDO; PROCOPIUCK, 2011, p. 84).

O TCM-BA, atua de forma externa, recebendo relatórios e informações dos órgãos de controle interno e limitam-se ainda em avaliar aspectos quantitativos e de cumprimento formal, avaliando amostras de elementos contábeis encaminhados em cada competência (mês a mês) de forma que não alcança com máxima eficácia todos os processos que demandaram aplicação de recursos públicos, justamente por que não atuam de forma a avaliar o benefício que o recurso aplicado pelo poder público municipal gerou. Podendo ser comprovado nos relatórios de pareceres das contas municipais analisados entre os anos de 2004 e 2014.

A análise consiste apenas em verificação de formalidades e documentos contábeis e bancários e a descrição dos resultados sobre a aplicações dos recursos públicos são simplórias, conforme trechos retirados na integra dos Pareceres das Contas Anuais dos municípios do TPNI-BA entre os anos de 2004 e 2014, apresentados no Quadro 5 como referência a cada um dos municípios analisados:

Quadro 5 - Trechos de Pareceres do TCM-BA na avaliação de contas entre 2004 e 2013

**PARECER 039/05 DE 18 DE AGOSTO DE 2005 – MUNICÍPIO DE ANDORINHA**

**2. DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO**

O artigo 165 da Lei Maior determina o estabelecimento do planejamento, programação, orçamentação e execução das ações administrativas, através de leis, quais sejam o **Plano Plurianual - PPA**, as **Diretrizes Orçamentárias – LDO** e o **Orçamento Anual - LOA**. Constatando fragilidades e inconsistências nos referidos atos, essencialmente no que pertine a municípios de menor porte, o TCM insiste na necessidade do seu aperfeiçoamento, expedindo orientação pedagógica frequente.

O **PPA** vigente foi aprovado pela **Lei Municipal nº 150/01**, englobando o quadriênio 2002/2005, sancionada pelo Executivo em 15/10/01. A **LDO** tem o nº 230/03, datada de 09/12/03.

Ressalte-se que consta às fls. 09, cópia da Lei Municipal nº 222/02, de 09/12/02, que introduziu modificações no PPA e na LDO.

**PARECER 071/05 DE 23 DE NOVEMBRO DE 2006 – MUNICÍPIO DE ANTÔNIO GONÇALVES**

**ANÁLISE DOS BALANÇOS E ANEXOS - Balanço Orçamentário**

No exercício financeiro de 2005 a arrecadação foi de **R\$ 6.488.604,48**, representando **81,11%** da sua previsão. Desse valor, **R\$ 209.507,99** referem-se a Receitas Próprias, que correspondem a apenas **58,61%** da sua previsão, de **R\$ 357.460,00**.

A despesa realizada foi de **R\$ 6.389.744,09**, representando **79,88%** da sua fixação, resultando em um **superávit de execução orçamentária de R\$ 98.860,39**.

Esses números demonstram que o orçamento foi elaborado sem atender a critérios adequados de planejamento, inobservando a efetiva capacidade de arrecadação e a realidade financeira do Município, em desacordo com o estabelecido nos artigos 29 e 30 da Lei nº 4.320/64, advertindo-se a Administração Municipal que com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal não mais é permitido às entidades públicas elaborarem seus orçamentos sem as imprescindíveis determinações constantes de suas disposições normativas, sob pena de responsabilidade.

**PARECER 884/07 DE 20 DE DEZEMBRO DE 2007 – MUNICÍPIO DE CALDEIRÃO GRANDE**

**INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO**

Foram encaminhadas a este Tribunal de Contas dos Municípios a Lei Municipal nº 011/2005, que aprovou o Plano Plurianual para o quadriênio 2006/2009, a Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 12/2005 e a Lei Orçamentária Anual nº 016/2005, que estimou a receita e fixou a despesa em R\$10.550.000,00, autorizando a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 100% da despesa fixada, se utilizando das fontes de recursos estabelecidas nos incisos I, II e III, do § 1º, do art. 43, da Lei Federal nº 4.320/64.

No exercício financeiro “*sub examen*” foram abertos por decretos e contabilizados créditos adicionais suplementares na ordem de R\$4.058.960,00 por anulação de dotações orçamentárias, devidamente comprovados na resposta de diligência anual.

## PARECER 566/08 DE 13 DE NOVEMBRO DE 2008 – MUNICÍPIO DE CAMPO FORMOSO

### 8 – DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

#### 8.1 – *Pessoal – Limites legais*

Os artigos 18 a 20 e 21 a 23 da LRF, respectivamente, definem e estabelecem limites específicos para as despesas com pessoal e disciplinam a forma de efetivação dos controles pertinentes. O § 1º do artigo 5º da Lei Federal nº 10.028/00, além de penalidades institucionais, prevê a aplicação de multa equivalente a 30% (trinta por cento) dos subsídios anuais do Gestor, na hipótese de omissão na execução de medidas para a redução de eventuais excessos.

Os valores registrados nas contas sob apreciação estão registrados na tabela abaixo:

<b>DESPESA COM PESSOAL</b>	<b>R\$</b>
Limite legal – 54% (art. 20 LRF)	23.845.260,03
Limite Prudencial - (art. 22)	22.652.997,03
Limite para alerta – 90% do limite máximo (art. 59)	21.460.734,03
Participação em 2007	24.225.570,58
Percentual da despesa na Receita Corrente Líquida	<b>54,86%</b>

**São acolhidas as alegações e comprovações produzidas na defesa final no sentido da inclusão indevida da quantia de R\$569.252,12 (quinhentos e sessenta e nove mil, duzentos e cinquenta e dois reais e doze centavos), relativa a despesas com inativos e pensionistas, porque ao amparo da Lei. Assim, deduzido este valor do montante registrado no Pronunciamento Técnico (R\$24.225.570,58) resulta num total de despesas realizadas com pessoal de R\$23.656.318,46 (vinte e três milhões, seiscentos e cinquenta e seis mil, trezentos e dezoito reais e quarenta e seis centavos), equivalente a 53,58% (cinquenta e três vírgula cinquenta e oito por cento) da Receita Corrente Líquida. Resta caracterizada a não superação do limite máximo imposto no artigo 20, o que ocorreu quanto aos limites de “alerta” e “prudencial”, a exigir a adoção das providências de redução e contenção previstas nos dispositivos anteriormente citados da LRF.**

Esclareça-se a impossibilidade da exclusão do valor de (R\$575.550,36), também alegado na defesa, na medida em que o **Relatório Mensal Complementado** do mês de dezembro registra o valor de (R\$6.671.929,48), e não o de (R\$6.096.379,12). De igual sorte, registre-se que houve a adoção de providências de redução por parte da Comuna, na medida em que o Parecer Prévio emitido acerca do exercício anterior apontou atingido o percentual de 57,02% (cinquenta e sete vírgula zero dois por cento), o que impôs aplicação de pena pecuniária específica. Há necessidade, entretanto, da permanente vigilância e atuação em relação ao assunto, à luz dos artigos 18 a 20 e 21 a 23 da LRF.

#### 8.2 – *Dos anexos exigidos*

##### *Da Remessa de Dados – Sistema LRF-net*

O sistema de controle informatizado “LRF – Net” indica **cumprimento** do art.º 1º da Resolução TCM nº 1.065/05 – remessa oportuna, por meio eletrônico, dos demonstrativos contendo os dados dos Relatórios de Gestão Fiscal e Resumido da Execução Orçamentária, atendida a exigência contida na Lei Complementar nº 101/00 – LRF.

##### *Da Ampla Divulgação*

**Não houve remessa oportuna** dos demonstrativos e da comprovação de divulgação dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, correspondente ao 6º bimestre e de Gestão Fiscal, relativos ao 3º quadrimestre. A defesa final, todavia, comprova que **houve efetiva e oportuna divulgação dos dados** relativos aos Relatórios faltantes. Adverte-se o Gestor que eventual atraso na remessa ou na divulgação pode ensejar a aplicação das penalidades incidentes, inclusive as previstas no § 2º do art. 55 da LRF.

### 8.3 - Das Audiências Públicas

Ocorreu a demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiências públicas realizadas até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, na sede do Legislativo local – exigência da LRF – conforme atas apresentadas, apesar do atraso verificado na realização das audiências referentes aos 1º e 2º quadrimestres, que não deve voltar a ocorrer. Na defesa final foram colacionadas cópias dos ofícios expedidos pelo Executivo à Câmara, oportunamente, solicitando agendamento das referidas audiências.

### **PARECER 714/09 DE 10 DE DEZEMBRO DE 2009 – MUNICÍPIO DE FILADÉLFIA**

#### **CONTROLE INTERNO**

O Relatório de Controle Interno anexado às fls. 363 a 383 não atende às exigências do art. 74, incisos I a IV, da Constituição Federal, art. 90, incisos I a IV, da Constituição Estadual e à Resolução nº 1120/05 deste TCM, posto que elaborado de forma sintética, contendo apenas um resumo da execução orçamentária e financeira do Município, dados inclusive que são identificados, de forma análoga, na demonstração financeira do Órgão. Na defesa o Gestor alegou que adotou medidas para aperfeiçoar o Sistema de Controle Interno.

### **PARECER 703/10 DE 17 DE NOVEMBRO DE 2010 – MUNICÍPIO DE JAGUARARI**

#### **7.5. SISTEMA DE CONTROLE INTERNO**

##### **Cont. P.P. nº 703/10**

O Relatório de Controle Interno de fls. 391 a 415 deixou de atender às exigências constitucionais dispostas e o que disciplina a Resolução TCM nº 1.120/05. por não apresentar **a avaliação da gestão pública e o acompanhamento dos programas e políticas públicas, bem como evidenciar a legalidade e razoabilidade, avaliar os resultados no que concerne à economia, eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional dos órgãos e entidades municipais.**

**Adverte-se a Administração Municipal para que sejam adotadas providências imediatas objetivando um funcionamento eficaz do controle interno, em observância aos dispositivos mencionados, assim como aos arts. 11, 12 e 21, da Resolução TCM nº 1.120/05, evitando a manutenção da atual situação que poderá vir a repercutir no mérito de contas futuras.**

### **PARECER 964/11 DE 22 DE DEZEMBRO DE 2011 – MUNICÍPIO DE PINDOBAÇU**

#### **10.2 DESPESA TOTAL COM PESSOAL – PERCENTUAL EXCEDENTE (arts. 23 e 66, da LRF)**

No exercício financeiro de 2009, a Prefeitura Municipal de Pindobaçu ultrapassou o limite definido na alínea "b", do inciso III, do art. 20, da Lei Complementar nº 101/00, aplicando o percentual de 63,50% em despesas com pessoal.

Na conformidade dos arts. 23 e 66, da Lei de Responsabilidade Fiscal, deveria ser eliminado o percentual excedente nos 02 (dois) quadrimestres seguintes, sendo pelo menos 1/3 (um terço) no primeiro, devendo ser duplicados os prazos estabelecidos nos arts. 23 e 31, no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

Em agosto de 2010, as despesas com pessoal alcançaram o percentual de 61,35% da receita corrente líquida, evidenciando a inobservância dos arts. 23 e 66, da Lei de Responsabilidade Fiscal, pelo que se aplica ao gestor multa no importe de R\$36.000,00 (trinta e seis mil reais), equivalente a 30% de seus vencimentos anuais, nos termos do § 1º, do art. 5º, da Lei Federal nº 10.028/00, devendo ser eliminado o percentual excedente, na forma do previsto no art. 23, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

### **PARECER 08416/12 DE 12 DE DEZEMBRO DE 2012 – MUNICÍPIO DE PONTO NOVO**

#### **Aplicação Mínima em Ações e Serviços Públicos de Saúde – art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**

Foi cumprido o art. 77, inciso III, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, pois as aplicações realizadas em ações e serviços públicos de saúde foram de **R\$ 1.877.950,11**, correspondentes a **15,52%** do



produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, I, alínea b e § 3º, da Constituição Federal, com a exclusão de 1% (um por cento) do FPM, de que trata a Emenda Constitucional nº 55/07, quando a aplicação mínima exigida é de **15%**.  
Foi apresentado o Parecer do Conselho Municipal de Saúde, em cumprimento ao art. 13, da Resolução TCM nº 1.277/08.

## **PARECER 09326/13 DE 28 DE NOVEMBRO DE 2013 – MUNICÍPIO DE SEHOR DO BONFIM**

### **7. OBRIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS**

#### **7.1 EDUCAÇÃO**

Foram aplicados R\$26.165.486,21, equivalentes a 23,50% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, em inobservância ao estabelecido no art. 212, da Constituição Federal, que exige a aplicação mínima de 25%.

#### **7.2 FUNDEB**

Foram aplicados R\$14.905.741,34, equivalentes a 61,30% dos recursos originários do FUNDEB, que totalizam R\$24.299.149,25, na remuneração de profissionais em efetivo exercício do magistério, em atendimento ao estabelecido no art. 22, da Lei Federal nº 11.494/07, que exige a aplicação mínima de 60%.

#### **7.3 PARECER DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB**

O parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (anexo 10 – pasta A/Z 02) não atende ao disposto no art. 31, da Resolução TCM nº 1.276/08.

Fonte: Elaboração própria do autor desta dissertação (2016), com base nos relatórios de Parecer das Contas Municipais do TCM-BA, 2004 – 2013.

A Tabela 5 apresenta os percentuais de créditos suplementares aprovados nos municípios da região do território do Piemonte Norte do Itapicuru, Estado da Bahia entre os anos de 2004 e 2014, conforme relatórios de parecer das contas municipais elaborado pelo TCM – BA.

Tabela 5 - Percentuais de suplementação orçamentária no TPNI-BA entre 2004 e 2014

Município	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Andorinha	38,3	79,7	100,0	60,0	62,8	68,9	49,4	46,0	30,0	100,0	100,0
Antônio Gonçalves	70,0	100,0	20,7	30,0	30,0	50,0	40,0	30,0	10,0	100,0	28,0
Caldeirão Grande	100,0	100,0	100,0	31,6	31,2	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	52,0
Campo Formoso	41,1	32,8	33,5	30,0	50,0	38,0	32,0	16,4	10,4	13,0	22,0
Filadélfia	70,0	70,0	62,6	46,8	40,0	83,3	100,0	37,1	90,0	80,0	56,0
Jaguarari	53,9	62,0	100,0	70,0	44,6	100,0	51,5	50,0	50,0	52,0	13,5
Pindobaçu	100,0	100,0	100,0	100,0	80,0	34,5	38,9	100,0	33,5	100,0	65,0
Ponto Novo	100,0	52,2	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	15,0	100,0	68,0
Senhor do Bonfim	40,0	40,0	100,0	40,0	72,4	50,0	80,0	70,0	20,0	100,0	76,0

Fonte: Elaboração própria do autor desta dissertação (2016), com base nos relatórios de Parecer das Contas Municipais do TCM-BA, 2004 - 2014

Em análise nos documentos disponibilizados pelas câmaras municipais não foi possível identificar qualquer justificativa ou elemento fundamentado que explicasse os motivos da solicitação de alteração orçamentária. As afirmativas dos integrantes do TCM-BA e Câmaras Municipais elucidam as práticas relacionadas aos pleitos de suplementação no âmbito dos municípios.

- a. *Ator TCM04: “o problema maior é que os prefeitos não se preocupam em planejar, aí contratam escritórios de contabilidade que nem conhecem o município para fazer o PPA, a LDO e a LOA e com menos de três meses já estão pedindo suplementação [...] quando tem a sorte de ter a maioria na casa, aprova tudo”.*
- b. *Ator AGCM01: “A câmara tem que analisar o que o gestor envia, a gente sabe que o orçamento é complicado de fazer por que envolve muitas coisas e nem tudo acontece como a gente quer, aí a população não pode sofrer por conta disso”.*
- c. *Ator ACM01: “o poder executivo elabora um documento mal feito, ocorre de enviar 3 ou 4 pedidos de suplementação por ano e as contas ainda são rejeitadas, a forma de punir a irresponsabilidade do gestor é ineficiente e se o prefeito ainda tiver maioria na câmara aí é que tem desmando mesmo”.*
- d. *Ator SBCM02: “a questão é que os vereadores da região não têm formação ou conhecimento adequado para avaliar as coisas do orçamento, são muitas coisas [...] as próprias comissões de finanças e orçamento não contam com profissionais da área para ajudar os vereadores a analisar melhor os pedidos de suplementação, até por que quando chegam aqui não tem justificativa clara e as coisas sempre ocorrem dessa forma”.*
- e. *SSATCM02: “A suplementação é prevista em lei, porém a forma como ocorre na prática, distorce completamente o seu objetivo como dispositivo de ajuste orçamentário. É por isso que o TCM também considera essas questões para análise e julgamento das contas municipais”.*

Os dispositivos legais que estabelecem a obrigatoria elaboração e cumprimento dos instrumentos de planejamento orçamentário não exigem formação de estrutura própria de planejamento, com definição ou proposta de organograma funcional, que prime pela continuidade das ações e garanta sua aplicabilidade.

A comparação entre os dados da Tabelas 5, que representa os percentuais de suplementação aprovados e os dados da Tabela 6, que apresenta os índices percentuais da receita que foi alcançada em relação a receita orçamentária planejada é possível constatar que em nenhum município em todos os anos avaliados o percentual alcançado da receita foi menor ou igual ao percentual de suplementação aprovado, corroborando que as alterações ocorridas por suplementação orçamentárias nos municípios do TPNI-BA, não obedecem qualquer critério técnico fundamentado em princípios econômicos e financeiros inerentes a administração pública.

Tabela 6 - Índice entre receitas planejadas e alcançadas nos municípios do TPNI - 2004 a 2014

Município	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Andorinha	-4,81	37,6	26,5	12,2	23,9	- 8,5	-1,9	- 10,0	19,1	0,2	9,6
Antônio Gonçalves	-22,4	- 18,9	-32,1	- 21,4	0,5	- 0,4	18,1	32,1	12,8	5,5	- 23,2
Caldeirão Grande	-16,6	24,3	31,6	- 14,7	10,8	- 23,1	6,7	-11,0	- 6,2	- 24,6	- 20,6
Campo Formoso	-39,2	- 13,0	8,7	18,2	27,5	2,4	35,9	19,7	- 8,0	- 23,9	- 1,8
Filadélfia	3,1	4,6	- 17,0	- 10,2	4,1	- 20,0	- 22,2	- 3,8	- 13,4	- 0,7	6,6
Jaguarari	8,0	0,6	6,0	15,5	18,0	27,5	14,0	12,3	6,3	22,1	- 14,4
Pindobaçu	4,7	18,4	- 1,4	2,7	34,4	6,3	17,2	8,3	23,9	- 2,0	- 2,0
Ponto Novo	2,3	- 2,0	- 8,7	7,3	13,1	13,1	11,3	21,3	7,9	11,8	- 20,6
Senhor do Bonfim	- 6,1	- 14,9	- 14,0	23,9	25,9	- 5,2	11,5	18,6	20,9	- 7,0	- 18,8

Fonte: Elaboração própria do autor desta dissertação (2014), com base nos relatórios de Parecer das Contas Municipais do TCM – BA de 2004 a 2014.

No discurso dos atores identificados é possível perceber que existe o conhecimento dos integrantes do poder legislativo e do TCM-BA de que os gestores municipais terceirizam a responsabilidade de elaborar os instrumentos de planejamento público orçamentário e consequentemente demandam alterações com pedidos de até 100%, como apresentado na Tabela 5, em virtude da precária condição estrutural, organizacional e funcional do poder executivo. É relevante ressaltar que mesmo conhecendo as práticas do poder executivo no que se refere a elaboração dos instrumentos de planejamento orçamentário, os integrantes do poder legislativo corroboram com tais práticas, aprovando os instrumentos orçamentários e autorizando a forma como a gestão municipal será conduzida.

A informações presentes nos elementos de coleta de dados apontam para o entendimento de que os municípios adotam determinadas ações porque as consideram legítimas mesmo sem questioná-las quanto a sua utilidade, tornando as práticas nos poderes executivo e legislativo uma ação legitimada e indiscutível para seus atores (MEYER; ROWAN, 1977). A legitimidade que abrange as práticas existentes nos municípios avaliados é derivada da ação de consultorias externas que passa a reproduzir modelos similares de atuação no âmbito interno dos municípios e condicionando o comportamento de seus atores, tornando a racionalidade da ação legitimada e indiscutível (PERROW, 1972).

Associado ao tipo de legitimidade presente nos municípios, o discurso e a prática dos atores apontam para a inclinação no aspecto cognitivo (SUCHMAN, 1995), dado que as ações são internalizadas pelos atores e a partir de então passam a adotar que as práticas compreendem uma nova estrutura cultural, inquestionável e necessária à organização. Em consequência disso, o isomorfismo organizacional se estabelece sob bases normativas, derivada da ação de profissionais com modelos operacionais que se difundem rapidamente (QUINELLO, 2007).

Neste estágio, também não foi possível identificar e considerar que o planejamento público orçamentário municipal tenha alcançado o estágio de semi-institucionalização, dada as

fragilidades de ações que implicam no processo de objetificação, o monitoramento interorganizacional e a teorização, pelas questões apresentadas na atuação dos órgãos de controle interno e do TCM-BA. Parte do resultado pode ser creditado também a como as estruturas se mostraram durante a análise do processo de habitualização, identificada no item anterior. Assim, o planejamento público orçamentário municipal também não alcançou o estágio de semi-institucionalização.

#### **4.1.3 Estágio de Total Institucionalização: Processo de Sedimentação**

A sedimentação é um processo que fundamentalmente se apoia na continuidade histórica da estrutura, caracterizada, tanto pela propagação de suas estruturas por todo o grupo de atores teorizados como adotantes adequados, como pela perpetuação das estruturas durante um longo período de tempo, implicando na bi-dimensionalidade das estruturas, nos aspectos de largura e profundidade (EISENHARDT, 1988).

O contexto de atuação da teoria institucional de acordo com Tolbert e Zucker (1997) leva em conta o ambiente em que a organização está inserida e considera a institucionalização como um estado qualitativo: dado o arranjo estrutural está ou não de fato institucionalizado na organização.

Nos 11 anos analisados para os 9 municípios pertencentes ao Território do Piemonte Norte do Itapicuru, totalizando avaliação de 99 contas municipais, o que pôde ser observado é que mais de 26% das contas foram rejeitadas e aproximadamente 74% aprovadas com ressalvas, ressaltando que nenhuma conta de qualquer gestor da região foi aprovada sem ressalva no período analisado.

O Quadro 6, faz referência ao ano de 2008 em que quase 70% dos municípios do TPNI-BA tiveram suas contas rejeitadas, seguido do ano de 2011 em que o índice chegou a quase 60%. De acordo com o que foi observado nas ações desenvolvidas pelos órgãos de controle interno relacionando com os resultados do Quadro 5, é coerente afirmar que existe implicação direta na forma como o planejamento é tratado e priorizado pela gestão municipal e os resultados das contas no período avaliado, entre 2004 e 2014.

Quadro 6 - Resultado do TCM-BA sobre as contas dos municípios do TPNI – BA – 2004 a 2014

Município	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Andorinha	AR	AR	AR	AR	AR	AR	R	R	R	AR	AR
Antônio Gonçalves	AR	AR	AR	R	R	AR	AR	R	AR	AR	AR
Caldeirão Grande	R	AR	AR	AR	R	AR	AR	R	R	AR	AR
Campo Formoso	AR	AR	AR	AR	R	AR	AR	AR	R	AR	AR
Filadélfia	AR	AR	AR	R	R	AR	AR	AR	AR	AR	AR
Jaguarari	AR	AR	AR	R	R	R	AR	AR	AR	AR	AR
Pindobaçu	AR	AR	AR	AR	R	AR	AR	R	AR	AR	R
Ponto Novo	AR	AR	AR	AR	AR	R	R	R	R	AR	R
Senhor do Bonfim	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	AR	R	AR	AR

Fonte: Elaboração própria do autor desta dissertação (2014), com base nos relatórios de Parecer das Contas Municipais do TCM – BA de 2004 a 2014.

Nota: *Legenda: A: Aprovada; AR: Aprovada com ressalvas; R: Reprovada*

O TCMBA através de site próprio possibilita à sociedade consultar informações públicas e dos atos dos gestores municipais através de sistemas que focam os cinco eixos prioritários da avaliação e fiscalização dos gastos público: Sistema de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF-NET); Sistema de Cadastramento de Obras e Serviços de Engenharia (SICOB); Sistema de Informações de Gastos em Publicidade (SIP); Sistema de Acompanhamento de Pagamento de Pessoal (SAPPE); Sistema de Informações de Gastos com Educação e Saúde (SIES).

O TCM-BA sendo órgão de atuação externa e com condição de influência coercitiva que pode exercer nos municípios, tem a condição de promover maior compartilhamento das estruturas importantes à sociedade, conforme Berger e Luckmann (1996), ampliando assim a esfera da institucionalização. Ainda, atuando como autoridade supervisora em sua jurisdição que, de acordo com Scott (2001) possibilita institucionalizar mais rapidamente o planejamento público orçamentário nos municípios.

Como resultado da avaliação das contas municipais o TCM – BA imputa aos gestores municipais penalidades e também exige o devido ressarcimento de recursos aos cofres públicos, seja pela aplicação indevida de recursos em ações assinaladas ao que foi estabelecido na LOA, seja pelo desvio de finalidade dos recursos provisionados em fontes orçamentárias específicas e também por multas aplicadas pelo descumprimento dos índices constitucionais, desobediências aos prazos legais e não atendimento de determinações de resoluções e ou normas do órgão de controle externo.

Para Levy (1997), o combate contra o desperdício dos recursos públicos consiste em:

Duas grandes armas contra o desperdício do dinheiro público. A primeira é a fiscalização e o controle popular que podem ser realizados pela implementação de sistemas de prestação de contas por parte dos órgãos públicos, tornando-as mais transparentes e constantes, incluindo-se a criação de instituições especializadas para a avaliação das prestadoras de serviços, que contem com instrumentos eficientes de medição, bem como do fortalecimento de projetos como o do orçamento participativo,

que tem como base o envolvimento direto da comunidade na adoção das prioridades e na destinação das verbas municipais. A segunda seria acirrar a competição entre as prestadoras de serviços realizados pelos setores públicos e privados, ampliando-se a descentralização dos mesmos.

O somatório dos valores entre os anos de 2004 a 2014, imputados aos gestores resultou no montante de R\$ 19.615.293,96 (dezenove milhões, seiscentos e quinze mil, duzentos e noventa e três reais e noventa e seis centavos) conforme Tabela 7, em virtude de má aplicação, desvio de finalidade a qual o recurso de destina ou conforme previsão orçamentária estabelecida na LOA.

A Tabela 7 apresenta os montantes de multas e ressarcimentos que os gestores municipais da região do TPNI – BA foram responsabilizados pelo TCM -BA em ressarcir aos cofres públicos.

Tabela 7 - Multas e Ressarcimentos aplicados pelo TCM-BA aos gestores dos municípios do TPNI-BA entre os anos de 2004 a 2014

Município	Total	%
Andorinha	4.409.205,54	22,48%
Antônio Gonçalves	2.180.510,15	11,12%
Caldeirão Grande	1.593.536,87	8,12%
Campo Formoso	3.719.782,03	18,96%
Filadélfia	1.913.792,83	9,76%
Jaguarari	2.715.747,72	13,85%
Pindobaçu	425.422,80	2,17%
Ponto Novo	2.412.700,14	12,30%
Senhor do Bonfim	244.595,88	1,25%
Total Geral	19.615.293,96	100,00%

Fonte: Elaboração própria do autor desta dissertação (2014), com base no Parecer do TCM das contas municipais do TPNI-BA entre 2004 a 2014.

A Tabela 8 apresenta as questões de 20 a 25 com foco em avaliar os elementos necessários a Total Institucionalização, conforme orientado pelo modelo de Tolbert e Zucker (1999) definindo que a institucionalização total é obtida por meio da atuação de três fatores: impactos positivos, resistência de grupo e defesa de grupo de interesse.

Com base nos dados apresentados e correlacionando com as variáveis estabelecidas no modelo de Tolbert e Zucker (1999), segue a avaliação elencando os fatores de maior implicação na condição do estágio de total institucionalização do planejamento público municipal.

Tabela 8 - Avaliação do Estágio de Total Institucionalização - Processo de Sedimentação

PROCESSO		PONTUAÇÃO (em %)						TOTAL
<i>SEDIMENTAÇÃO</i>		0	1	2	3	4	5	
20	No setor em que atua os funcionários apresentam resistência a mudança e dificuldades para iniciar a implementação de ações focadas no planejamento público?	0,0	0,0	6,0	20,0	52,0	22,0	100,0
21	No setor em que atua os funcionários contribuem de forma proativa e comprometida com ações propostas de avaliação, controle e melhorias no atendimento de objetivos do poder público?	45,0	18,0	25,0	12,0	0,0	0,0	100,0
22	Existe resistência dos ocupantes de cargos hierarquicamente superiores para promover ações que ampliem as condições de melhoria das ações de desenvolvimento do planejamento público municipal?	10,0	25,0	20,0	15,0	10,0	20,0	100,0
23	O setor em que atuo adota iniciativas de promoção e defesa de ações que geram benefícios a toda organização de forma integrada?	55,0	20,0	20,0	5,0	0,0	0,0	100,0
24	Contribuo de forma objetiva e sistemática para a implementação e consolidação de ações que ampliem a capacidade de planejamento do órgão em que atuo?	30,0	20,0	35,0	15,0	0,0	0,0	100,0
25	Existem ações desenvolvidas pelo setor em que atuo e que contribuíram para implantação de melhorias no desenvolvimento do planejamento público municipal?	45,0	28,0	15,0	12,0	0,0	0,0	100,0

Fonte: Elaboração própria do autor desta dissertação (2014).

### a) Dos Impactos positivos

Diferente do que Tolbert e Zucker (1999) dizem, na avaliação dos impactos positivos não houve como constatar implicações favoráveis relacionadas aos resultados gerados pela condição atual das estruturas, arranjos organizacionais internos adotados, forma de atuação dos órgãos de controle e também na forma como os atores têm atuado. Assim, foi possível observar que pontos negativos tiveram maior evidência e confirmam as limitações estruturais, organizacionais e funcionais presentes nos municípios do TPNI-BA.

Como elementos caracterizadores dos pontos negativos gerados como resultados da forma como o planejamento público é conduzido nos municípios do TPNI-BA ressalta-se a inexistência de contas aprovadas sem ressalvas e que mais de 25% das contas analisadas no período forma rejeitadas. O volume de multas e ressarcimentos imputados aos gestores municipais, de forma que em todos os municípios durante todos os anos avaliados sempre houve imputação de penalidades pelo TCM-BA a todos os gestores.

Durante a realização das entrevistas a fala de alguns atores chamaram atenção em relação a atuação dos gestores municipais e do trâmite do julgamento das contas por parte dos órgãos do poder legislativo:

- a. *Ator ICE02: “o TCM é um órgão independente, de auxílio ao poder legislativo municipal, as avaliações aqui são técnicas, no entanto as câmaras têm a prerrogativa de acatar ou não. Depois que o parecer do TCM é emitido, os legisladores municipais podem perfeitamente utilizar apenas o critério político para aprovar ou não as contas dos gestores. Isso faz com que o processo ainda seja muito frágil”.*
- b. *SSATCM02: “[...] a câmara de vereadores deve atuar como fiscal do poder executivo e a sociedade também deve exercer esse papel, o TCM-BA atua para garantir que a coisa pública seja respeitada e as ações estabelecidas em lei sejam cumpridas, mas em muitas vezes a atuação do controle externo fica limitada por que nem a câmara e nem a sociedade atuam da forma como deveriam [...] no final acaba que as ações são mal planejadas, os recursos são mal aplicados e todo a sociedade perde”.*

Em consequência das fragilidades das ações de monitoramento apresentadas no processo de objetificação, as penalidades, imputações de débitos e rejeição de contas, parece não ser mecanismo suficiente de conscientização e interesse por adoção de melhorias, visto que os resultados apresentam a reincidência de práticas lesivas ao erário público e os gestores municipais incorrem nos mesmos erros de forma sistemática e como evidenciado nas falas transcritas acima, as decisões e pareceres com base técnica, independente do grau de fundamentação, estão vulneráveis a “variáveis e critérios subjetivos”.

Com base no que afirma Abrahamson (1991) mesmo com a inexistência de oposição direta às ações organizacionais, a sedimentação “pode ser truncada gradualmente pela falta de resultados demonstráveis associados à estrutura. Uma relação positiva fraca entre uma estrutura e os resultados desejáveis pode ser suficiente para afetar a difusão e a manutenção das estruturas”.

## **b) Resistência de Grupo**

Os resultados apresentados nas questões 20 e 22 implicam em um dos fatores que limitam o processo de sedimentação, alta resistência dos grupos (ZUCKER, 1988), dificultando as ações de disseminação da estrutura e relacionando-se também com as limitações existentes nas ações de teorização evidenciadas no processo de objetificação.

As características presentes na avaliação e que de forma prática não apresentaram resistência às mudanças por parte dos atores, são amparadas na afirmação de Wrong (1961),



quando aborda que indivíduos “sobre-socializados” aceitam e seguem normas sociais, sem qualquer reflexão ou resistência comportamental, sem questioná-las, unicamente baseados em seus interesses particulares. Nessa perspectiva, os atores passam a aderir as mudanças por conta da obrigatoriedade impositiva de determinações normativas e legislativas, evidenciando as características de adoção dos mecanismos de isomorfismo coercitivo (DIMAGGIO; POWELL, 1983), quando os fatores que exigem adoção de mudança impõem ao ator a obrigação de adesão.

Os resultados apresentados nas questões 21, 23 e 24, relacionadas com a inexistência de atores teorizados são fatores que impactam tanto na perspectiva dos gestores adotarem medidas que potencializem e estimule as implementações, mesmo que forçadas, como também no comprometimento dos atores em se comprometerem com a institucionalização dos instrumentos de planejamento público orçamentário. O reflexo da resistência do grupo e da não caracterização do processo de objetificação do planejamento público pode ser observado pelo resultado da questão 25, em que 73% dos atores afirmam não existir ou não conhecer ações desenvolvidas pelo setor em que atua, que contribuem para implantação de melhorias no desenvolvimento do planejamento público municipal.

### **c) Defesa de grupo de interesse**

A existência de grupo de interesse sofre interferência tanto do resultado da análise dos “impactos positivos” como do grau de “resistência de grupos”, visto que as estruturas e atuação dos atores precisam estar integrados para que o processo de sedimentação se consolide. Com base em Zucker (1988), “a promoção continuada e/ou benefícios demonstráveis são necessários para contrabalancear tendências entrópicas e, assim, assegurar a perpetuação da estrutura no tempo”.

No contexto dos municípios avaliados não existem características de grupos de defensores, de forma que é importante frisar que alguns elementos poderiam ser potencializados pelos integrantes do TCM-BA, dado que na análise documental, foi o órgão que mais editou resoluções e normas com o fim de promover o desenvolvimento das ações de planejamento orçamentário nos municípios.

A avaliação dos estágios de pré e semi-institucionalização, apresentou limitações para a caracterização da institucionalização do planejamento público municipal, de forma que as deficiências no processo de habitualização interferiram no processo de objetificação e conseqüentemente na sedimentação, processo do estágio de Total Institucionalização. Concluindo também neste estágio que o planejamento não alcançou o processo de

sedimentação, conforme condições estruturais apresentadas, ausências de resultados positivos associados à estrutura, alta resistência dos grupos e ausência de grupos para defesa de interesses.

#### 4.2 FATORES QUE DIFICULTAM E POTENCIALIZAM OS PROCESSOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO

A legislação própria dos municípios avaliados define nas estruturas organizacionais que os órgãos selecionados para o estudo possuem atribuições e relação direta com a elaboração e acompanhamento das atividades de planejamento público orçamentário. Dessa forma, foi identificado como relevante entender o nível de conhecimento dos atores integrantes das unidades organizacionais avaliadas do poder público municipal, em virtude da relação direta das atividades e processos de planejamento público com suas atividades de rotina.

As questões de 01 a 08, buscou avaliar o nível de conhecimentos e de participação dos atores (gestores) selecionados para participar das entrevistas e responder o questionário aplicado, no processo de planejamento público orçamentário municipal.

Tabela 9 - Conhecimentos e interação com os instrumentos de Planejamento Público TPNI-BA

QUESTÕES	PONTUAÇÃO (em %)						TOTAL
	0	1	2	3	4	5	
<b>01</b> Conhecimento sobre o objetivo, importância, abrangência e finalidades dos instrumentos de planejamento público municipal.	15,0	40,0	30,0	3,0	7,0	5,0	100,0
<b>02</b> Domínio e conhecimentos dos instrumentos legislativos e normativos que dispõem sobre os processos de elaboração e execução do planejamento público.	25,0	45,0	20,0	10,0	0,0	0,0	100,0
<b>03</b> Domínio de conhecimentos práticos no setor em que atua relacionado ao desenvolvimento do planejamento público municipal.	25,0	30,0	20,0	8,0	12,0	5,0	100,0
<b>04</b> Envolvimento e participação no processo de construção, análise, monitoramento, execução e controle dos instrumentos de planejamento público municipal.	60,0	35,0	5,0	0,0	0,0	0,0	100,0
<b>05</b> Nível de importância dada as atividades de planejamento nas ações de rotina desenvolvidas no setor em que atua.	45,0	30,0	15,0	10,0	0,0	0,0	100,0
<b>06</b> Nível de integração e interação com órgãos internos da administração municipal para desenvolvimento e aprimoramento de ações ligadas ao planejamento público municipal	55,0	35,0	10,0	0,0	0,0	0,0	100,0
<b>07</b> Nível de integração e interação com órgãos públicos externos da administração municipal para desenvolvimento e aprimoramento de ações ligadas ao planejamento público municipal	30,0	55,0	15,0	0,0	0,0	0,0	100,0

Fonte: Elaboração própria do autor desta dissertação (2014).

A Tabela 9 apresenta os resultados da avaliação do nível de conhecimento e interação dos atores com os instrumentos de planejamento público orçamentário nos municípios do TPNI-BA, entre as unidades organizacionais avaliadas.

Ao analisar os resultados do processo de avaliação de conhecimentos dos funcionários entrevistados sobre os instrumentos de planejamento público em todas as unidades organizacionais, a constatação é que em todas as questões avaliadas o percentual entre “0” (não existe) e “2” (baixo) apresentou a maioria das respostas, demonstrando que a grande maioria dos atores integrantes do serviço público municipal não conhecem os elementos básicos que norteiam o planejamento público, como apresentam as questões 01 e 02 e que os resultados entre não existe e não conhecem corresponderam a 55,0% e 70,0% respectivamente; Sobre o domínio das ações práticas para desenvolvimento das ações de planejamento e envolvimento com essas ações, os resultados entre não existe e não conhecem totalizaram, para a questão 03: 55,0%, questão 04: 95,0% e questão 05: 75,0%; e por fim sobre o nível de integração entre os órgãos do poder público municipal, conforme análise dos resultados para não existe e não conhece alcançaram 90,0% na questão 06 e 85,0% na questão 07.

A análise dos fatores que dificultam e potencializam o processo de institucionalização do planejamento público orçamentário municipal, além das já apresentadas que estão relacionadas com o nível de conhecimento dos atores internos ligados ao poder executivo municipal, amplia-se com o conjunto de elementos observados nas entrevistas, orientadas para entender o processo de institucionalização seguindo o modelo de Tolbert e Zucker (1999).

Os resultados das análises documentais e das entrevistas possibilitaram concluir que no processo de institucionalização dos municípios no âmbito dos três estágios: pré-institucionalização; semi-institucionalização; e total institucionalização, existem muitas dificuldades e limitações estruturais e organizacionais que afetam de forma considerável todo o processo, elencadas sob três aspectos: Estruturas organizacionais; Elementos de Gestão e de Qualificação Funcional, distribuídas na forma de tópicos elencados abaixo:

### ***1. Estruturas organizacionais:***

- a. Inserção de mudanças apenas quando impostas por legislação externa;
- b. Ausência de unidades organizacionais de planejamento;
- c. Funcionamento dos órgãos de controle interno sem plano de ação, avaliação e monitoramento;
- d. Forma atual e tipo de ênfase da avaliação das contas públicas municipais pelo TCM-BA;

- e. Ausência de uniformidade de critérios de avaliação dos instrumentos de planejamento e das contas municipais por parte das câmaras municipais e TCM-BA;

## **2. *Elementos de Gestão***

- a. Dificuldades de integração entre as unidades organizacionais internas;
- b. Deficiência de desenvolvimento de comunicação interorganizacional;
- c. Interferências externas que influenciam na autonomia dos decisores;
- d. Ambiente organizacional sem monitoramento e teorização;
- e. Instrumentos de planejamento dissociados das demandas sociais locais.

## **3. *Qualificação Funcional***

- a. Nível de qualificação funcional para questões de planejamento;
- b. Nível de resistência funcional a mudanças que não sejam impositivas;
- c. Ausência de responsabilidade funcional para questões de planejamento;

As unidades organizacionais não planejam e as ações executadas pelo poder público priorizam atender demandas emergências e tentar solucionar problemas de rotina. As práticas comuns do poder legislativo não contribuem para que a responsabilidade de fiscalizar o poder executivo se estenda à população e as estruturas de planejamento sejam instituídas e ampliadas.

Os gestores ocupantes das secretarias municipais não exercem funções de planejamento setorial ou organizacional, de forma que o reflexo é observado nos resultados das contas municipais e nas ações do TCM-BA em imputar penalidades que obrigam ao pagamento de multas e ressarcimentos ao erário público. A ausência de monitoramento organizacional e teorização, faz com que as estruturas não sejam reavaliadas e novas soluções sejam apresentadas com o fim de tornar as estruturas cada vez mais isomórficas ao ambiente.

### **4.3 LIMITAÇÕES DA PESQUISA**

A limitação a ser citada no âmbito da pesquisa é que em todas as Câmaras Municipais dos municípios do Território do Piemonte Norte do Itapicuru, não foi possível obter informações completas ou organizadas sobre a atuação do poder legislativo na apreciação, aprovação e acompanhamento dos instrumentos públicos orçamentários, apesar de existirem comissões internas formadas para o fim específico.

## 5 CONCLUSÕES

Conforme demonstrado nos resultados da pesquisa, nas evidências levantadas, nas entrevistas e nos discursos dos atores integrantes da amostra em cada município e dos órgãos de controle externo e de seus nos relatórios de avaliação das ações praticadas em cada município dentro do período avaliado.

A conclusão é que o objetivo geral desta pesquisa em analisar o processo de institucionalização do planejamento orçamentário municipal, tendo como *locus* da pesquisa os municípios pertencentes a região do Território do Piemonte Norte do Itapicuru, Estado da Bahia – TPNI - BA, no período entre 2004 e 2015, possibilitou avaliar e entender que o planejamento não se consolidou de fato nos municípios do TPNI – BA, assim, sendo possível afirmar que os instrumentos, ferramentas e processos existentes no âmbito municipal especificamente sobre o planejamento municipal não são institucionalizados.

Como premissas para desenvolvimento do estudo foram estabelecidos alguns objetivos específicos para que a pesquisa pudesse ser norteada pela linha de coerência e coesão instituídos pela referencial de planejamento governamental e dos processos da Teoria Institucional, conforme modelo de Tolbert e Zucker (1999).

Conforme estabelecido nos objetivos específicos do trabalho, foi possível (1) analisar como o planejamento público orçamentário municipal foi inserido nos processos de gestão dos municípios analisados, através das visitas de campo e entrevistas realizadas com os atores do poder executivo e legislativo municipal e do TCM-BA, observando ainda os instrumentos legislativos que estabeleceram o desenvolvimento do planejamento no âmbito público; (2) analisar as estruturas de planejamento orçamentário municipal presentes na região estudada, fazendo a verificação dos instrumentos legais e visita para verificação do funcionamento dos órgãos, de forma que a análise dos pontos positivos e negativos neste aspecto, ficou comprometida visto que nenhum dos municípios analisados possuía órgão de planejamento estruturado e organizado; (3) analisar as ações dos órgãos de fiscalização e controle das contas municipais e seus efeitos sobre a institucionalização do planejamento orçamentário na região em estudo, ocorrendo visita e entrevistas aos servidores e funcionários municipais lotados nos órgãos de controle interno e também ressaltando a total disponibilidade apresentada pelos servidores do TCM-BA, na descrição das atividades, disponibilidade de documentos e informações sobre as responsabilidades e ações desenvolvidas pelo órgão de controle externo no âmbito do município da Bahia; e (4) Identificar e analisar os fatores que dificultam ou potencializam a institucionalização do planejamento orçamentário nos municípios deste estudo.

Na análise do estágio pré-institucional a partir das questões direcionadas a organizar entendimento sobre os aspectos que implicam na necessidade de inovar e conseqüentemente consolidar o processo de habitualização, relacionado ao planejamento público orçamentário municipal, foi possível avaliar que os municípios adotam as medidas impositivas por questões de legislação, porém não as desenvolvem internamente para que os tornem isomórficos ao ambiente. Assim, as novas estruturas não são capazes de atender de forma condizente a realidade em que estão inseridos.

No estágio da semi-institucionalização, não foi possível identificar o monitoramento interorganizacional e de teorização de órgãos do ambiente externo ao das unidades organizacionais vinculadas aos poderes executivo e legislativo. As ações de monitoramento também não estão presentes entre as unidades organizacionais internas que deveriam se vincular diretamente para integração dos processos de planejamento público, quais sejam: elaboração, avaliação, monitoramento, execução e controle. Ainda no estágio de semi-institucionalização, a outra ação analisada foi a teorização, que também não ocorreu para o desenvolvimento e acompanhamento do planejamento público municipal.

Salienta-se que, como já referida na análise dos resultados, os municípios precisam desenvolver e implantar ferramentas capazes de potencializar os atos da gestão e de integração para cumprimento das obrigações constitucional e sociais inerentes ao planejamento público orçamentário municipal.

Os fatores que caracterizam o processo de sedimentação (impactos positivos, resistência de grupo e defesa de grupo de interesse) apresentam resultados que merecem atenção dos gestores, sob a ótica de como a coisa pública deve ser tratada. As ações dos órgãos de controle interno devem integrar-se à responsabilidade do próprio poder executivo em assumir a responsabilidade da elaboração e condução dos processos que envolvem a concepção do planejamento público orçamentário municipal, com o objetivo de ofertar à sociedade as garantias e direitos constitucionais.

Na avaliação de como o planejamento público orçamentário municipal foi inserido nos processos de gestão dos municípios analisados, foi constatado a predominância de desconhecimento dos atores sobre a relevância e significância dos atos funcionais nas ações de planejamento público e do cumprimento em virtude apenas das determinações e imposições legais. Dessa forma, pode-se relacionar com o que Suchman (1995, p. 574) definiu sobre legitimidade, como sendo a percepção ou suposição generalizada de que as ações de uma entidade são desejáveis, próprias ou apropriadas dentro de algum sistema de normas, valores, crenças e definições socialmente construído.

Sob o aspecto abordado no parágrafo anterior é relevante ressaltar que mesmo sem saberem os motivos ou entenderem a importância do planejamento no âmbito público, a ideia predominante é a de que atendendo a um conjunto de formalidades se alcança legitimidade, mesmo sem avaliar os resultados e efeitos de ações fragmentadas e sem a interação com a realidade que é princípio básico do planejamento em qualquer âmbito e abrangência.

Nos municípios avaliados, em virtude de o planejamento não ser institucionalizado, as fragilidades nas ações de planejamento municipal ficam evidentes quando se observa que os fatores que implicam na interação entre os ambientes internos e externos, característicos do estágio de pré-institucionalização, forças de mercado, legislação e mudanças tecnológicas (Tolbert e Zucker, 1999), apontaram para gestões municipais extremamente passivas e que adotaram alguma mudança apenas diante de fatores legislativos de natureza externa, estabelecidas pelos Governos Federal ou Estadual e por órgãos vinculadas ao Poder Judiciário, assim, a interação necessária para que se promovesse inovação e o processo de habitualização pudesse ser caracterizado limitou-se sempre a ações de imposição legal.

A caracterização de isomorfismo identificada por DiMaggio e Powell (1983), assume que o isomorfismo coercitivo resulta de pressões formais e informais exercidas sobre uma organização por, normalmente, outras organizações das quais ela depende e por expectativas culturais da sociedade, dessa forma os municípios assumiram mudanças organizacionais apenas por respostas a ordens governamentais e consequentes de autoridade coerciva.

Avaliando o estágio de Pré-institucionalização (TOLBERT ; ZUCKER, 1999) essa caracterização de isomorfismo, relacionada com a realidade observada, apresentou-se, de forma isolada, como insuficiente para que os Estágios de Institucionalização pudessem se consolidar, visto que em nenhum dos municípios durante todos os anos avaliados foi constituído qualquer elemento que em decorrência de ações coercitivas se produziu ou se desenvolveu arranjos para análise e evolução do planejamento municipal.

Ao identificar as estruturas de planejamento orçamentário municipal existentes nos municípios da região do TNPI – BA, o resultado é que o planejamento de fato não apresenta indícios de institucionalização e de funcionamento adequado em virtude da inexistência de caracterização nas estruturas organizacionais e de definição de responsabilidades. Os resultados apresentados nas contas municipais demonstram a realidade e importância dada ao planejamento, quando pôde ser observado o grande volume de recursos imputados, decorrentes de multas e ressarcimentos e da representação pífia de contas aprovadas no período de mais de uma década.

De certo, Paludo e Procopiuck (2011), referenciam as afirmações quando dizem que “o amadorismo pedante dos gestores é que ditam o rumo e as ações da entidade e ainda que a gestão dos órgãos, entidades e unidades administrativas públicas, na aparência, se caracteriza pelo planejamento formal; e na prática, pela improvisação: atuam de acordo com as situações de emergência constatadas, desperdiçando tempo e recursos”.

As instâncias de fiscalização e controle das contas municipais, Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM-BA) e as Controladorias Internas Municipais, deveriam atuar de forma a moralizar e reduzir substancialmente os equívocos e desvios de gestão cometidos ao longo dos anos, cumprindo assim seus respectivos papais constitucionais e organizacionais. No entanto a atuação meramente formal e com modelos de avaliação meramente quantitativo, no âmbito do TCM-BA atua na avaliação das contas considerando basicamente a aplicação de índices constitucionais em saúde, educação e gastos com pessoal, razoabilidade nos atos de suplementação, cumprimento de prazos e avaliação de processos licitatórios. As Controladorias Internas Municipais, sem nenhuma autonomia conforme determina a lei, caracterizam-se como meros “conferidores de Check-list”, não exercendo a importante função e responsabilidade de orientar, averiguar e normatizar procedimentos para maior agilidade, controle e eficiência no serviço público.

O prejuízo existente pela fragilidade do processo habitualização, implica em consequências que limitam o estágio de Semi-institucionalização e que é agravado pela forma de atuação dos órgãos de fiscalização e controle que deveriam atuar nas ações de teorização e monitoramento interorganizacional conforme modelo de Tolbert e Zucker (1999). A falta de interação e integração dos órgãos e unidades administrativas do setor público municipal faz com que as ações se caracterizem como individualizadas e fragilizadas no cumprimento de suas funções constitucionais e de atendimento aos objetivos primários na garantia da oferta dos direitos à sociedade, decorrentes da prestação de serviços públicos adequados e condizentes com a real demanda social.

Ao identificar e analisar os fatores que dificultam ou potencializam a institucionalização do planejamento orçamentário nos municípios do TPNI – BA, ficou perceptível que a fragilidade estrutural e as limitações técnicas, principalmente dos gestores municipais, fazem com que uma série de vícios de gestão sejam institucionalizados ao invés do que se propõe como responsabilidade e obrigatoriedade de cumprimento por parte do poder público municipal. Cabe ressaltar aqui o que Jepperson (1991), assume como legitimidade, que é um produto da institucionalização ou contribui para ela, mas nem sempre está a ela associada, visto



que elementos ilegais podem se institucionalizar, tais como corrupção, fraude e o crime organizado.

As características estruturais como: tamanho dos municípios; potencial de desenvolvimento; modelo cultural predominante de baixa atuação social; nível de formação profissional; limitação de estruturas e entidades locais de qualificação e capacitação funcional; dependência excessiva de consultorias externas; predominância de conflitos de interesse entre os poderes executivo e legislativo municipais com seus órgãos de controle; e a inexistência de requisitos e parâmetros técnicos para ocupação de cargos eletivos e das pastas municipais, inviabilizam cada vez mais a condição essencial de institucionalizar o planejamento municipal, vez que promover a ordem, controle e cumprimento de responsabilidades dos entes públicos, poderá considerável e significativamente afetar o *modus operandi* que obscurece as formas como os recursos públicos municipais são geridos e o público que é verdadeiramente beneficiado, em decorrência do planejamento requerer além da ação de planejar, orientar, direcionar, controlar, monitorar e avaliar.

A pesquisa permitiu evidenciar alguns pontos, visando contribuir para estudos futuros e seu aprimoramento. Por ser uma pesquisa exploratória quanto ao objeto estudado, os dados apresentados referentes a avaliação dos processos de institucionalização do planejamento público municipal na região do Território do Piemonte Norte do Itapicuru, Estado da Bahia.

O estudo pode ser aprofundado e aplicado em outras regiões, com o objetivo de ampliar a base de conhecimento e o aperfeiçoamento dos conceitos; elucidar que características estão presentes em uma região ou na totalidade do Estado da Bahia; e também poder contar com a participação de outros atores para consolidação da visão institucionalizada do planejamento público orçamentário municipal.

A condução adequada da gestão pública requer como pré-requisito, a estruturação e manutenção dos instrumentos de planejamento público orçamentário elaborados com base na realidade em que estão inseridos, agregando a participação popular e estabelecendo prioridades condizentes com a solução de problemas locais. É fundamental que se estabeleça e consolide a cultura de planejamento no âmbito do poder público municipal.

Este estudo não teve a pretensão de esgotar o tema estudado, ressaltando a importância da realização de pesquisas em outros territórios de identidade no Estado da Bahia, na perspectiva de confirmar se as características aqui apresentadas são comuns aos municípios de todo o estado ou se é uma característica presente apenas nos municípios do território avaliado.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, A. et al. Fatores determinantes no processo de institucionalização de uma metodologia de programação de orçamento implementada em uma unidade do SESC São Paulo. In: CONGRESSO USP – CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 5., 2005, São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2005.
- AMBROSI, Sérgio Francisco. **A gestão do conhecimento nas audiências públicas regionais no Estado de Santa Catarina como processo de planejamento participativo na elaboração do Plano Plurianual 2004-2007**. 2007. 203 f. Pós-Graduação (Mestrado)- Universidade Federal de Santa Catarina - Ufsc, Florianópolis, 2007.
- ANGÉLINO, J. **Contabilidade pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1995.
- ARAÚJO, T. B. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2000.
- AZEVADO, S. **Planejamento, cidade e democracia**. São Paulo: Hucitech, 1994.
- BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia. **Resolução 627 de 07 de agosto de 2002**. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. (Alterado pela resolução 1196/06). Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/consulta/legislacao/resolucoes/?f=627>>. Acesso em: 12 jan. 2104.
- BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia. **Resolução 1120 de 21 de dezembro de 2005**. Dispõe sobre a criação, a implementação e a manutenção de Sistemas de Controle Interno nos Poderes Executivo e Legislativo municipais, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/consulta/legislacao/resolucoes/?f=1120>>. Acesso em: 12 jan. 2104.
- BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia. **Resolução 1255 de 25 de julho de 2007**. Institui o Sistema Integrado de Gestão e Auditoria - SIGA, de captura e transferência, por via eletrônica, dos dados e informações da gestão pública municipal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/consulta/legislacao/resolucoes/?f=1255>>. Acesso em: 12 jan. 2104.
- BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 039/2005**. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/andorinha/>>. Acesso em: 22 fev. 2104.
- BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 196/2006**. Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/andorinha/>. Acesso em: 22 fev. 2104.
- BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 754/2007**. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/andorinha/>>. Acesso em: 22 fev. 2104.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 802/2008.**  
Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/andorinha/>>. Acesso em: 22 fev. 2104.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 259/2009.**  
Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/andorinha/>>. Acesso em: 22 fev. 2104.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 574/2010.**  
Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/andorinha/>>. Acesso em: 22 fev. 2104.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 639/2011.**  
Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/andorinha/>>. Acesso em: 22 fev. 2104.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 08392/2012.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/andorinha/>. Acesso em: 22 fev. 2104.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 11882/2013.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/andorinha/>. Acesso em: 22 fev. 2104.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 09144/2014.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/andorinha/>. Acesso em: 22 fev. 2104.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 09032/2015.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/andorinha/>. Acesso em: 13 jun. 2116.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 642/2005.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/antonio-goncalves/>. Acesso em: 23 fev. 2104.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 701/2006.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/antonio-goncalves/>. Acesso em: 23 fev. 2104.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 872/2007.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/antonio-goncalves/>. Acesso em: 23 fev. 2104.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 021/2009.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/antonio-goncalves/>. Acesso em: 23 fev. 2104.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 623/2009.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/antonio-goncalves/>.  
Acesso em: 23 fev. 2104.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 617/2010.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/antonio-goncalves/>.  
Acesso em: 23 fev. 2104.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 348/2011.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/antonio-goncalves/>.  
Acesso em: 23 fev. 2104.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 08138/2012.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/antonio-goncalves/>.  
Acesso em: Acesso em: 23 fev. 2104.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 09098/2013.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/antonio-goncalves/>.  
Acesso em: 23.02.2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 08804/2014.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/antonio-goncalves/>.  
Acesso em: 23.02.2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 08435/2015.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/antonio-goncalves/>.  
Acesso em: 13 jun.2016.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 473/2005.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/caldeirao-grande/>.  
Acesso em: 23 fev. 2104.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 060/2006.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/caldeirao-grande/>.  
Acesso em: 23 fev. 2104.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 884/2007.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/caldeirao-grande/>.  
Acesso em: 23 fev. 2104.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 855/2008.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/caldeirao-grande/>.  
Acesso em: 23 fev. 2104.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 625/2009.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/caldeirao-grande/>.  
Acesso em: 23 fev. 2104.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 850/2010.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/caldeirao-grande/>.  
Acesso em: 23 fev. 2104.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 004/2012.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/caldeirao-grande/>.  
Acesso em: 23 fev. 2104.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 08595/2012.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/caldeirao-grande/>.  
Acesso em: 23 fev. 2104.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 09979/2013.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/caldeirao-grande/>.  
Acesso em: 23 fev. 2104.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 08848/2014.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/caldeirao-grande/>.  
Acesso em: 23 fev. 2104.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 08634/2015.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/caldeirao-grande/>.  
Acesso em: 13 jun. 2016.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 455/2005.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/campo-formoso/>. Acesso  
em: 23 fev. 2104.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 211/2006.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/campo-formoso/>. Acesso  
em: 23 fev. 2104.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 613/2007.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/campo-formoso/>. Acesso  
em: 23 fev. 2104.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 566/2008.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/campo-formoso/>. Acesso  
em: 23 fev. 2104.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 759/2009.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/campo-formoso/>. Acesso  
em: 23 fev. 2104.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 872/2010.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/campo-formoso/>. Acesso  
em: 23 fev. 2104.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 901/2011.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/campo-formoso/>. Acesso em: 25 fev. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 07498/2012.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/campo-formoso/>. Acesso em: 25 fev. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 10072/2013.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/campo-formoso/>. Acesso em: 25 fev. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 08525/2014.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/campo-formoso/>. Acesso em: 25 fev. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 07956/2015.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/campo-formoso/>. Acesso em: 13 jun. 2016.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 388/2005.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/filadelfia/>. Acesso em: 26 fev. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 447/2006.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/filadelfia/>. Acesso em: 26 fev. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 030/2008.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/filadelfia/>. Acesso em: 26 fev. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 810/2008.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/filadelfia/>. Acesso em: 26 fev. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 714/2009.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/filadelfia/>. Acesso em: 26 fev. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 928/2010.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/filadelfia/>. Acesso em: 26 fev. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 995/2011.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/filadelfia/>. Acesso em: 26 fev. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 08250/2012.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/filadelfia/>. Acesso em: 26 fev. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 08917/2013.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/filadelfia/>. Acesso em: 26 fev. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 08200/2014.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/filadelfia/>. Acesso em: 26 fev. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 08143/2015.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/filadelfia/>. Acesso em: 13 jun. 2016.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 807/2005.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/jaguarari/>. Acesso em: 27 fev. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 645/2006.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/jaguarari/>. Acesso em: 27 fev. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 880/2007.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/jaguarari/>. Acesso em: 27 fev. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 823/2008.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/jaguarari/>. Acesso em: 27 fev. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 724/2009.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/jaguarari/>. Acesso em: 27 fev. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 703/2010.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/jaguarari/>. Acesso em: 27 fev. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 867/2011.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/jaguarari/>. Acesso em: 27 fev. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 08881/2012.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/jaguarari/>. Acesso em: 27 fev. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 10219/2013.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/jaguarari/>. Acesso em: 27 fev. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 08677/2014.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/jaguarari/>. Acesso em: 27.02.2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 08618/2015.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/jaguarari/>. Acesso em: 13 jun. 2016.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 311/2005.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/pindobacu/>. Acesso em: 28 fev. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 304/2006.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/pindobacu/>. Acesso em: 28 fev. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 108/2007.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/pindobacu/>. Acesso em: 28 fev. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 726/2008.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/pindobacu/>. Acesso em: 28 fev. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 644/2009.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/pindobacu/>. Acesso em: 28 fev. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 429/2010.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/pindobacu/>. Acesso em: 28 fev. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 964/2011.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/pindobacu/>. Acesso em: 28 fev. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 08874/2012.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/pindobacu/>. Acesso em: 28 fev. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 09280/2013.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/pindobacu/>. Acesso em: 28 fev. 2014.



BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 08805/2014.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/pindobacu/>. Acesso em:  
28 fev. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 08419/2015.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/pindobacu/>. Acesso em:  
13 jun. 2016.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 478/2005.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/ponto-novo/>. Acesso em:  
1 mar. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 407/2006.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/ponto-novo/>. Acesso em:  
1 mar. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 294/2007.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/ponto-novo/>. Acesso em:  
1 mar. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 392/2008.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/ponto-novo/>. Acesso em:  
1 mar. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 124/2009.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/ponto-novo/>. Acesso em:  
1 mar. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 773/2010.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/ponto-novo/>. Acesso em:  
1 mar. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 1015/2011.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/ponto-novo/>. Acesso em:  
1 mar. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 08416/2012.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/ponto-novo/>. Acesso em:  
1 mar. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 15230/2013.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/ponto-novo/>. Acesso em:  
1 mar. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 09134/2014.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/ponto-novo/>. Acesso em:  
1 mar. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 08626/2015.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/ponto-novo/>. Acesso em: 13 jun. 2016.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 779/2005.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/senhor-do-bonfim/>. Acesso em: 02 mar. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 661/2006.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/senhor-do-bonfim/>. Acesso em: 02 mar. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 477/2007.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/senhor-do-bonfim/>. Acesso em: 02 mar. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 650/2008.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/senhor-do-bonfim/>. Acesso em: 02 mar. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 652/2009.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/senhor-do-bonfim/>. Acesso em: 02 mar. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 430/2010.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/senhor-do-bonfim/>. Acesso em: 02 mar. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 784/2011.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/senhor-do-bonfim/>. Acesso em: 02 mar. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 08751/2012.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/senhor-do-bonfim/>. Acesso em: 02 mar. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 09326/2013.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/senhor-do-bonfim/>. Acesso em: 02 mar. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 09352/2014.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/senhor-do-bonfim/>. Acesso em: 02 mar. 2014.

BAHIA. Tribunal de Contas do Município da Bahia. **Parecer Prévio nº. 08637/2015.**  
Disponível em: <http://www.tcm.ba.gov.br/index.php/municipio-post/senhor-do-bonfim/>. Acesso em: 13 jun. 2016.

BARBOSA NETO, J. E.; COLAUTO, R. D. Teoria Institucional: Estudo Bibliométrico em Anais de Congressos e Periódicos Científicos. **Revista ConTexto**, Porto Alegre, v. 10, n. 18, p. 63-74, 2º sem. 2010.

BAUM, J.A.C; OLIVER, C. Institutional linkages and organizational mortality. **Administrative Science Quarterly**, n.36, 1991.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Decreto nº. 5.790 de 25 de maio de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 26 de maio de 2006.

BRASIL. Emenda Constitucional nº. 29 de 13 de setembro de 2000. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 14 de setembro de 2000.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo 2010**. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 30 out. 2012.

BRASIL. Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 5 de maio 2000.

BRASIL. Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964. Institui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 23/03/1964.

BRASIL. Lei nº. 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 11 de julho 2001.

BRASIL. Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 19 de novembro de 2011.

BRASIL. Portaria nº. 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 de abril de 1999.

BRASIL. Confederação Nacional do Municípios: **Nota Técnica nº. 40 de 23 de dezembro de 2013**. Tratamento Contábil da Complementação da União ao FUNDEB, tendo como referências as Portarias Interministeriais MEC/MF nº. 16/2013; MEC/MF nº. 04/2013; e

MEC/MF nº 1.496/2012 e Lei nº. 11.494/2007. Disponível em:  
<[http://www.cnm.org.br/portal/images/stories/Links/30122013\\_NT\\_Ajuste\\_Fundeb\\_2014.pdf](http://www.cnm.org.br/portal/images/stories/Links/30122013_NT_Ajuste_Fundeb_2014.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2014.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A construção social da realidade**: tratado de sociologia do conhecimento. Petrópolis: Vozes, 1996.

BRELÀZ, G.; ALVES, M. A. O processo de institucionalização da participação na Câmara Municipal de São Paulo: uma análise das audiências públicas do orçamento (1990-2010). **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 4, p. 803-826, 2013.

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

CALDAS, M.; FACHIN, R.; FISCHER, T. (Org. ed. brasileira). CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R., (Org. ed. original). **Handbook de Estudos Organizacionais – Modelos de Análise e Novas Questões em Estudos Organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2007. v.1.

CARVALHO, C. A.; ANDRADE, J.; MARIZ, L. A. Mudança na Teoria Institucional. In: ENCONTRO DA ANPAD - Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 29., 2005, Brasília. **Anais...** Rio de Janeiro, 2005. p. 1-10.

CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. **O Brasil não é para amadores**: Estado, Governo e burocracia na terra do jeitinho. Curitiba: IBQP-PR, 2000.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. O orçamento participativo: estratégia rumo à gestão pública mais legítima e democrática. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**. Brasília: ANESP, v. 6, n. 2, 2008.

CINTRA, R. F. **Análise do turismo local**: aproximando teoria dos stakeholders e institucionalismo sociológico. 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Londrina (UEL), Londrina, 2013.

CORRÊA, Izabela 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/a06v4\\_1n3.pdf](http://www.scielo.br/pdf/%0D/rap/v41n3/a06v4_1n3.pdf)>. Acesso em: 23 abr. 2014.

COSTA. N. N. **Direito Municipal Brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

CRUZ, Flávio da; GLOCK, José Osvaldo. **Controle interno nos municípios**. São Paulo: Atlas, 2007.

DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento estratégico governamental**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC [Brasília]: CAPES: UAB, 2012.

DIMAGGIO, Paul; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: Collective rationality and institutional isomorphism in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147-60, 1983.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, p. 63-82, 1991.

FIGUEIREDO, C. M.; NOBREGA, M. **Lei de Responsabilidade Fiscal: teoria e jurisprudência**. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2006.

FRANCISCO, Jailton Gonçalves; FARIA, Maria Leonor Veiga; COSTA, Helder Gomes. **Planejamento e orçamento públicos: uma revisão da literatura**. [S.l.]: [s.n.], 2011.

FREZATTI, F.; AGUIAR, A.; REZENDE, A. Respostas Estratégicas às Pressões Institucionais e Sucesso no Atingir Metas no Orçamento: Um Estudo em uma Empresa Multinacional. **O&S. Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 14, n. 43, p. 141-158, 2007.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOULART, S.; VIEIRA, M. M. F; CARVALHO, C. A. **Universidade e desenvolvimento local: uma abordagem institucional**. Porto Alegre: Sagra-Luzzatto, 2005.

GRAEFF, J. F. **Pressões ambientais e respostas estratégicas na institucionalização no plantio direto no Paraná**. 2005. Dissertação (Mestrado em Administração) - Setor de Ciências Sociais e Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

GREENWOOD, Royston; HININGS, C. R.; WHETTEN, Dave. Rethinking institutions and organizations. **Journal of Management Studies**, v. 51, n. 7, p. 1206-1220, 2014.

GROTBERG, H. E. Novas tendências em resiliência. In: Melillo, A.; Ojeda, E. N. S. (Org.). **Resiliência: descobrindo as próprias fortalezas**. Porto Alegre: Artmed, 2005.

GUIMARÃES, J. R. S.; JANNUZZI, P. M. Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas: limites e legitimidades. ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAISABEP, 13., 2004, Caxambu. **Anais...** Caxambu, 2004.

HALL P. A.; TAYLOR R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, 2003.

HOLANDA, L.A. **Formação e institucionalização do campo organizacional do turismo no Recife-PE**. 2003. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração (Propad), Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

JEPPERSON, R. Institutions, institutional effects and institutionalism. In: POWELL, W.; DIMAGGIO, P. (Ed.) **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

KOHAMA, H. **Contabilidade governamental: teoria e prática**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LEVI, L. Legitimidade. In: BOBBIO, N; MATTEUCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 4. Ed. Brasília: Edunb, 1992.

LEVY, Evelyn. **Democracia nas Cidades Globais**. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

MACHADO JR, J. T.; REIS, H. C. **A Lei 4.320 comentada**. 30. ed. Rio de Janeiro: IBAN, 2003.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; GONÇALVES, S. A. Nota Técnica: a Teoria Institucional. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. (Orgs. ed. original). **Handbook de estudos organizacionais**. 1. v. São Paulo: Atlas, 2007.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; FONSECA, V.S da; CRUBELLATE, João Marcelo. Estrutura, agência e interpretação: elementos para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 9, n. 1, p. 9-39, 2005.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Revista Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa-MG: APGS, v.2, n.1, jan./mar. 2010.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: Editora IPEA, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989. PIRES, J. B. F. S. Contabilidade pública. 7. ed. 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Meyer e Rowan, 1977.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalised organisations: formal structures as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, v.83, n.2, p. 340-363, 1977.

\_\_\_\_\_. Institutionalised organisations: formal structures as myth and ceremony. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P.J. (Ed.). **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 41-62.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. **American journal of sociology**, p. 340-363, 1977.

NELSON, R.; WINTER, S. **An evolutionary theory of economic change**. Cambridge: Belknap Press, 1982.

OLIVER, Christine. The antecedents of deinstitutionalization. **Organization studies**, v. 13, n. 4, p. 563-588, 1992.

ORGANIZAÇÃO para cooperação e desenvolvimento econômico. **Manual de Oslo**. Diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação. 3.ed. Paris: OCDE, 2000.

PALUDO, Augustinho Vicente; PROCOPIUK, Mário. **Planejamento governamental: referencial teórico, conceitual e prático**. São Paulo: Atlas, 2011.

PEREIRA, Fernando Antonio de Melo. A evolução da teoria institucional nos estudos organizacionais: um campo de pesquisa a ser explorado. **Revista Organizações em Contexto-online**, v. 8, n. 16, p. 275-295, 2012. - DOI: <http://dx.doi.org/10.15603/1982-8756/roc.V8n16p275-295>.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio, **Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

QUINELLO, R. **A teoria institucional aplicada à administração: entenda como o mundo invisível impacta na gestão dos negócios**. São Paulo: Novatec, 2007.

QUINELLO, R.; NASCIMENTO, P. T. S. O processo de inovação sob o enfoque institucionalista: um estudo etnográfico na gestão de facilidades de uma montadora do Estado de São Paulo. **RAI - Revista de Administração e Inovação**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 05-29, 2009.

R.; HARDY, C.; NORDY, W. R. (Org.). **Handbook de estudos organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 1998.

ROSSETTO, C. R.; ROSSETTO, A. M. Teoria institucional e dependência de recursos na adaptação organizacional: uma visão complementar. **RAE electron.**, São Paulo, v. 4, n. 1, Jun., 2005.

ROULEAU, L. ; GAGNON, S. **Les organisations em défaillance continue: entre performance et inertie**. Cahier de recherche 99-03. Montreal: École des Hautes Études Commerciales, 1999.

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

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. 2. ed. Brasília: OMS, 2004.

SCOTT, W. Richard. **Institutions and organizations**. 2. ed. Thousand Oaks: Sage, 2001.

SCOTT, W. Richard. **Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities**. [S.l.]: Sage Publications, 2013.

SELLTIZ, Claire et al. **Métodos de Pesquisa em Relação Social**. São Paulo: EPU, 1975.

SELZNICK, P. **A liderança na administração: uma interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

SILVA, Christian Luiz da; LIMA, José Edmilson de Souza (Org.). **Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Saraiva, 2010.

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

SOUZA, Celina. 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: 22 abr. 2014.

TIEBOUT, C. M. A pure theory of local expenditures. **The Journal of Political Economy**, Chicago, v. 64, n. 5, p. 416-424, oct., 1956.

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. A Institucionalização da Teoria Institucional. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. (Orgs. Edição original). **Handbook de Estudos Organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2007. 1. v.

TOLBERT, P.S.; ZUCKER, L.G.; VENTURA, E. C. F. **Dinâmica de institucionalização de práticas sociais**: um estudo da responsabilidade social no campo das organizações bancárias. [S.l.]: [s.n.], 2005.

TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne G. Institutional sources of change in the formal structure of organizations: The diffusion of civil service reform, 1880-1935. **Administrative Science Quarterly**, 1983.

TOLBERT, Pamela S.; ZUCKER, Lynne G. **The institutionalization of institutional theory**. Studying Organization. Theory & Method. London, Thousand Oaks: New Delhi, 1999.

TORRES, R. L. **Curso de direito financeiro e tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

VASCONCELLOS, A. **Orçamento público**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ferreira, 2009.

VENTURA, E. C. F. **Dinâmica de institucionalização de práticas sociais**: estudo de responsabilidade social no campo das organizações bancárias. 2005. 351p. Disponível em: <<http://virtualbib.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3259/teseElvirafinal.pdf?sequence=>>>. Acesso em: 28 jan. 2014.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 10. ed, São Paulo: Atlas, 2009.

VITALE, Denise. “Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do orçamento participativo”. In: COELHO, Vera; NOBRE, Marcos. (Orgs.). **Participação e deliberação**: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

ZUCKER, L. G. Institutional Theories of Organization. **Annual Review of Sociology**, v. 13, p. 443-464, 1987.



**APÊNDICE A - CRONOGRAMA DE ENTREVISTAS REALIZADAS COM ATORES DO TPNI-BA**

<b>Município</b>	<b>Período da visita</b>	<b>Unidade Organizacional</b>	<b>Quantidade de Entrevistado</b>
Senhor do Bonfim	08 de abril/2014	Administração e Planejamento	3
		Finanças	2
		Controladoria Interna	2
		Câmara Municipal	3
Jaguarari	09 de abril/2014	Administração	4
		Fazenda	3
		Controladoria Interna	2
		Câmara Municipal	2
Andorinha	10 de abril/2014	Administração	2
		Controladoria Interna	2
		Câmara Municipal	2
Antônio Gonçalves	11 de abril/2014	Administração	2
		Finanças	3
		Controladoria Interna	1
		Câmara Municipal	2
Caldeirão Grande	16 de abril/2014	Administração e Finanças	3
		Controladoria Interna	2
		Câmara Municipal	2
Ponto Novo	16 de abril/2014	Administração	3
		Planejamento	1
		Controladoria Interna	2
		Câmara Municipal	3
Filadélfia	17 de abril/2014	Administração	4
		Controladoria Interna	1
		Câmara Municipal	2
Pindobaçu	24 de abril/2014	Administração e Finanças	2
		Controladoria Interna	2
		Câmara Municipal	2
Campo Formoso	29 de abril/2014	Administração e Planejamento	4
		Fazenda	3
		Controladoria Interna	3
		Câmara Municipal	3
Senhor do Bonfim	06 de maio/2014	13º IRCE TCM/BA	4
Salvador	13 de agosto/2014	Superintendência Controle Externo TCM/BA	2
	14 de agosto/2014		3
<b>TOTAL DE SERVIDORES E AGENTES POLÍTICOS ENTREVISTADOS</b>			<b>86</b>

**APÊNDICE B - IDENTIFICAÇÃO DE ATORES ENTREVISTADOS**

<b>Município</b>	<b>Unidade Organizacional</b>	<b>Identificação de Entrevistado</b>
Senhor do Bonfim	Administração e Planejamento	SBAP01; SBAP02; SBAP03
	Finanças	SBF01; SBF02
	Controladoria Interna	SBCI01; SBCI02
	Câmara Municipal	SBCM01; SBCM02; SBCM03
Jaguarari	Administração	JA01; JA02; JA03; JA04
	Fazenda	JF01; JF02; JF03
	Controladoria Interna	JCI01; JCI02
	Câmara Municipal	JCM01; JCM02
Andorinha	Administração	AA01; AA02
	Controladoria Interna	ACI01; ACI02
	Câmara Municipal	ACM01; ACM02
Antônio Gonçalves	Administração	AGA01; AGA02
	Finanças	AGF01; AGF02; AGF03
	Controladoria Interna	AGCI01
	Câmara Municipal	AGCM01; AGCM02
Caldeirão Grande	Administração e Finanças	CGAF01; CGAF02; CGAF03
	Controladoria Interna	CGCI01; CGCI02
	Câmara Municipal	CGCM01; CGCM02
Ponto Novo	Administração	PNA01; PNA02; PNA03
	Planejamento	PNP01
	Controladoria Interna	PNCI01; PNCI02
	Câmara Municipal	PNCM01; PNCM02; PNCM03
Filadélfia	Administração	FA01; FA02; FA03; FA04
	Controladoria Interna	FCI01
	Câmara Municipal	FCM01; FCM02
Pindobaçu	Administração e Finanças	PAF01; PAF02
	Controladoria Interna	PCI01; PCI02
	Câmara Municipal	PCM01; PCM02
Campo Formoso	Administração e Planejamento	CFAP01; CFAP02; CFAP03; CFAP04
	Fazenda	CFF01; CFF02; CFF03
	Controladoria Interna	CFCI01; CFCI02; CFCI03
	Câmara Municipal	CFCM01; CFCM02; CFCM03
Senhor do Bonfim	13º IRCE TCM/BA	TCM01; TCM02; TCM03; TCM04
Salvador	Superintendência Controle Externo TCM/BA	SSATCM01; SSATCM02
		ICE01; ICE02; ICE03

## APÊNDICE C - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS REALIZADAS

### IDENTIFICAÇÃO

---

Município: \_\_\_\_\_

Nome: \_\_\_\_\_

Unidade de Trabalho: \_\_\_\_\_

Cargo: \_\_\_\_\_

### ROTEIRO DE ENTREVISTA

---

1. O município tem órgão de planejamento?

Observações: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

2. Os instrumentos de planejamento são avaliados constantemente?

Observações: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

3. Existe quadro funcional efetivo de planejamento?

Observações: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

4. Os secretários municipais exercem funções de planejamento?

Observações: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

5. As secretarias cumprem e acompanham o planejamento orçamentário?

Observações: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

6. Existe plano de avaliação e implantação de melhorias?

Observações: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

7. Existe plano de avaliação dos instrumentos orçamentários?

Observações: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

8. Existem indicadores de avaliação de atendimento de metas?

Observações: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

9. Existe orientação e controle contínuo às ações do poder executivo?

Observações: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

10. As estruturas organizacional e funcional estão adequadas ao funcionamento?

Observações: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

### APÊNDICE D – QUESTIONÁRIO FECHADO APLICADO AOS ATORES

	QUESTÕES	PONTUAÇÃO (em %)					TOTAL
		0	1	2	3	4	
01	Conhecimento sobre o objetivo, importância, abrangência e finalidades dos instrumentos de planejamento público municipal.						
02	Domínio e conhecimentos dos instrumentos legislativos e normativos que dispõem sobre os processos de elaboração e execução do planejamento público.						
03	Domínio de conhecimentos práticos no setor em que atua relacionado ao desenvolvimento do planejamento público municipal.						
04	Envolvimento e participação no processo de construção, análise, monitoramento, execução e controle dos instrumentos de planejamento público municipal.						
05	Nível de importância dada as atividades de planejamento nas ações de rotina desenvolvidas no setor em que atua.						
06	Nível de integração e interação com órgãos internos da administração municipal para desenvolvimento e aprimoramento de ações ligadas ao planejamento público municipal						
07	Nível de integração e interação com órgãos públicos externos da administração municipal para desenvolvimento e aprimoramento de ações ligadas ao planejamento público municipal						
8	O órgão de planejamento foi estabelecido formalmente na estrutura organizacional do município para atender os objetivos constitucionais?						
9	O planejamento público orçamentário municipal é elaborado de forma atender as demandas sociais de acordo com a realidade local?						
10	As ferramentas utilizadas para o processo de planejamento público orçamentário municipal são eficientes e possibilitam integração setorial?						
11	As ações do poder público municipal estão enquadradas plenamente com os preceitos da LRF e Lei de Transparência?						
12	O planejamento público orçamentário municipal é elaborado com a participação social de entidades de classes?						
13	Os instrumentos de planejamento público orçamentário funcionam efetivamente nas atividades de rotina das unidades organizacionais do município?						
14	O setor em que atua cumprem e acompanham as ações de planejamento estabelecidas nos instrumentos de planejamento público orçamentário?						
15	O setor em que atua possui plano de acompanhamento e implantação de melhorias para os processos de planejamento público orçamentário?						
16	Existe relação entre os órgãos do poder executivo e do poder legislativo para definição de metas e indicadores de avaliação do cumprimento das ações estabelecidas no planejamento público municipal?						
17	Existem interferências externas que implicam na autonomia de tomada de decisão no setor em que atua, interferindo na priorização das ações integrantes do planejamento público municipal?						

18	Existem reuniões periódicas entre setores internos para avaliação, atualização e adequação de ações dos instrumentos de planejamento?							
19	A formação profissional dos funcionários lotados no setor é adequada ao desenvolvimento das ações de planejamento público?							
20	No setor em que atua os funcionários apresentam resistência a mudança e dificuldades para iniciar a implementação de ações focadas no planejamento público?							
21	No setor em que atua os funcionários contribuem de forma proativa e comprometida com ações propostas de avaliação, controle e melhorias no atendimento de objetivos do poder público?							
22	Existe resistência dos ocupantes de cargos hierarquicamente superiores para promover ações que ampliem as condições de melhoria das ações de desenvolvimento do planejamento público municipal?							
23	O setor em que atuo adota iniciativas de promoção e defesa de ações que geram benefícios a toda organização de forma integrada?							
24	Contribuo de forma objetiva e sistemática para a implementação e consolidação de ações que ampliem a capacidade de planejamento do órgão em que atuo?							
25	Existem ações desenvolvidas pelo setor em que atuo e que contribuíram para implantação de melhorias no desenvolvimento do planejamento público municipal?							