

O PLANEJAMENTO PÚBLICO ORÇAMENTÁRIO E A TEORIA INSTITUCIONAL: UMA ANÁLISE DE MUNICÍPIOS BAIANOS, ENTRE OS ANOS DE 2004 E 2015

NEUDENIR DE SENA SILVA
UNIVERSIDADE SALVADOR (UNIFACS)
neudenir@hotmail.com

LINDOMAR PINTO DA SILVA
UNIVERSIDADE SALVADOR (UNIFACS)
lpsilva@sefaz.ba.gov.br

MARIA LENY SOUZA OLIVEIRA
UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA (UNEB)
rhuefs@gmail.com

JOCELY SANTOS CALDAS ALMEIDA
UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA (UNEB)
jocely.almeida@gmail.com

CARLOS RANGEL PORTUGAL PEREIRA
UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA (UNEB)
crpereira@uneb.br

O PLANEJAMENTO PÚBLICO ORÇAMENTÁRIO E A TEORIA INSTITUCIONAL: UMA ANÁLISE DE MUNICÍPIOS BAIANOS, ENTRE OS ANOS DE 2004 E 2015

Introdução

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.

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.

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.

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?***

O objetivo deste estudo consiste em analisar os processos de institucionalização do planejamento orçamentário, tendo como *locus* da pesquisa os municípios pertencentes a região do Piemonte Norte do Itapicuru, Estado da Bahia entre os anos de 2004 a 2015.

O presente trabalho além desta introdução apresenta um referencial teórico, o caminho metodológico percorrido pelos autores, análise dos dados e considerações finais.

Referencial Teórico

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, p. 48).

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”.

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). 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-DASILVA; 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).

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”.

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.

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.

Segundo Scott (2013) 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.

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.

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.”

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 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.

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”.

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.

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.

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 antecipados 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. 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.

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 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. 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 subseqüente; e 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.

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.

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 seqüência, 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.

Metodologia

Trata-se de um estudo qualitativo que segundo Richardson (1999) possibilita em maior nível de profundidade o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos. 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.

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: No total foram entrevistados 86 (oitenta e seis) atores e a síntese das entrevistas abordam as estruturas organizacionais e funcionais de planejamento sendo que em cada município as entrevistas ocorreram no mesmo dia, local e horário. **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.

Descrição e Análise dos Resultados

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 1 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 1 a seguir:

Quadro 1: 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: Autor, 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 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”.*
- c. *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”*

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 abordam especificamente elementos característicos do estágio de pré-institucionalização, associadas com os três fatores anteriormente expostos.

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, os atores não interagem com os processos internos relacionados com o planejamento, 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.

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.

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”.

Tolbert 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.

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.

Nas unidades organizacionais avaliadas os atores identificaram um nível considerável de interferências externas 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 de forma que evidencia as fragilidades estruturais e das relações interorganizacionais no âmbito das unidades organizacionais avaliadas.

A partir das entrevistas realizadas, verificou-se 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.

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 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”*

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 justificação

de um novo arranjo estrutural formal, pela exposição de solução para o problema, com bases lógicas e testadas (TOLBERT; ZUCKER, 1999). É possível perceber que os atores não possuem uma visão holística das organizações e a falta de integração entre unidades e atores contribui para a condição de limitação das ações de teorização 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 teorização, dada a possibilidade de interação com agentes externos, possuem apenas caracterização formal de convocação, sem que os meios disponíveis e acessíveis de convocação e divulgação para participação popular tenham sido efetivamente utilizados, limitando a possibilidade de ampliar qualquer mecanismo de integração e participação da sociedade para o cumprimento de exercício político e social.

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.

As questões de 08 a 13 do questionário aplicado, conforme apresentadas na Tabela 1, abordam especificamente elementos característicos do estágio de pré-institucionalização, associadas com os três fatores anteriormente expostos.

Tabela 1: Avaliação do Estágio de Pré-Institucionalização - Processo de Habitualização

ROCESSO		PONTUAÇÃO					TOTAL	
		0	1	2	3	4		5
<i>HABITUALIZAÇÃO</i>								
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: Autor, 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.

A Tabela 2 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 2: 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: Autor, 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. *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 obrigatória 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.

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 3* 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 comparação entre os dados da Tabelas 2, que representa os percentuais de suplementação aprovados e os dados da Tabela 3, 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 3: 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: Autor, 2014 com base nos relatórios de Parecer das Contas Municipais do TCM – BA de 2004 a 2014.

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.

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 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 4 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 4: Avaliação do Estágio de Total Institucionalização - Processo de Sedimentação

<i>SEDIMENTAÇÃO</i>	PROCESSO	PONTUAÇÃO (em %)						TOTAL
		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 atuou 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	Contribuiu de forma objetiva e sistemática para a implementação e consolidação de ações que ampliem a capacidade de planejamento do órgão em que atuou?	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: Autor, 2014

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.

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”.

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.

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 consequentemente 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. 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.

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 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, tem respostas similares ao processo de avaliação de conhecimento, e por fim sobre o nível de integração entre os órgãos do poder público municipal, não existe e não conhece alcançaram 90,0% das indicações conforme sujeitos entrevistados.

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).

Sobre os 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 as atividades de rotina.

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, 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%.

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).

Considerações Finais

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.

À luz do 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.

As unidades organizacionais não planejam e as ações executadas pelo poder público priorizam atender demandas emergenciais 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.

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.

Referências

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>>. Acessado em: 12.01.2104.

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: 13.06.2016.

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.

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

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

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

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

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

QUINELLO, R. **A Teoria Institucional Aplicada à Administração: entenda como o mundo invisível impacta na gestão dos negócios**. São Paulo: Novatec Editora, 2007.

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

RICHARDSON, R.J. *Pesquisa Social. Métodos e Técnicas*. São Paulo Atlas, 1999.

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

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

SUCHMAN, Mark. *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches* Source: *The Academy of Management Review*, Vol. 20, No. 3 (Jul., 1995)

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. **A Institucionalização da Teoria Institucional**. In: 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.