



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

**E FEDERAL DO AMAZONAS
FACULDADE DE TECNOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE
PRODUÇÃO**

**O ORÇAMENTO-PROGRAMA COMO INSTRUMENTO DE
GESTÃO EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS NA CIDADE DE
MANAUS**

ZUILA PAULINO CAVALCANTE

**MANAUS
2012**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
FACULDADE DE TECNOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE
PRODUÇÃO**

ZUILA PAULINO CAVALCANTE

**O ORÇAMENTO-PROGRAMA COMO INSTRUMENTO DE
GESTÃO EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS NA CIDADE DE
MANAUS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal do Amazonas, como parte do requisito para obtenção do título de Mestre em Engenharia de produção.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria da Glória V. Guimarães

**MANAUS
2012**

Ficha Catalográfica
(Catalogação realizada pela Biblioteca Central da UFAM)

C376o Cavalcante, Zuila Paulino
O orçamento-programa como instrumento de gestão em instituições públicas na cidade de Manaus / Zuila Paulino Cavalcante. - Manaus : UFAM / Faculdade de Tecnologia, 2012. 92p. ; Il. color 30 cm

Orientadora: Maria da Glória V. Guimarães
Dissertação (Mestrado em engenharia de produção) .
UFAM/Faculdade de Tecnologia/ PPGE

1. Orçamento público 2. Gestão - orçamento 3. Instituições públicas - ferramentas I. Guimarães, Maria da Glória V. II. Universidade Federal do Amazonas, Faculdade de Tecnologia, PPGE III. Título.

CDU (1987) 336.12(811.3)(043.3)
CDD 351.722



Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

DEDICATÓRIA

À minha querida filha, Amanda.



*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

GRADECIMENTOS

Aos meus familiares, minha mãe, D. Maria José, pela sincera e fiel presença em minha vida.

Aos meus amigos da turma de mestrado 2010, em especial à: Luciene, Paulo, Helen pela torcida, pela partilha cotidiana, pela incalculável contribuição no meu crescimento científico e pessoal.

Aos meus amigos e companheiros de trabalho: Luciana, Cleide e Cláudio o apoio necessário ao melhoramento desse trabalho.

À Professora Doutora Maria da Glória V. Guimarães, orientadora desse trabalho, pelo acompanhamento didático, científico e pelas pertinentes orientações e correções.

A todos os professores do NUPEP, pelas aulas brilhantes, pela sabedoria e pelo esforço empreendido na busca do nosso crescimento em busca de darmos alguma contribuição à ciência.

Enfim, a todos que colaboraram de alguma forma,

Muito obrigada!

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Componentes do Orçamento-Programa.....	31
Figura 2 - Estrutura programática do orçamento-programa.....	36
Figura 3 - Processo orçamentário.....	39
Figura 4 - Estrutura programática da despesa.....	45
Figura 5 - Modalidades de aplicação.....	47
Figura 6 - Organograma IFAM.....	55
Figura 7 - Organograma EMBRAPA.....	57
Figura 8 - Organograma INPA.....	59
Figura 9 - Organograma SUFRAMA.....	61
Figura 10 - Organograma UFAM.....	63
Figura 11 - Organograma FIOCRUZ.....	64

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Aspectos comparativo entre administração burocrática e gerencial.....	20
Quadro 2 - Fatores importantes para reforma do Estado.....	21
Quadro 3 - Algumas diferenças entre o orçamento-programa e orçamento tradicional.....	32
Quadro 4 - Exemplo de órgão e unidade orçamentária.....	43
Quadro 5 - Classificação funcional da despesa.....	44
Quadro 6 - Exemplo de sub-função.....	44
Quadro 7 - Categorias econômicas e grupo.....	46
Quadro 8 - Unidades pesquisadas.....	66
Quadro 9 - Escala de respostas.....	68
Quadro 10 - Simulação da escala de respostas.....	69
Quadro 11 - Assertivas.....	70



PDF
Complete

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dados coletados.....	72
--	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Gráfico resposta assertiva 01.....	73
Gráfico 2 - Gráfico resposta assertiva 02.....	74
Gráfico 3 - Gráfico resposta assertiva 03.....	74
Gráfico 4 - Gráfico resposta assertiva 04.....	75
Gráfico 5 - Gráfico resposta assertiva 05.....	76
Gráfico 6 - Gráfico resposta assertiva 06.....	76
Gráfico 7 - Gráfico resposta assertiva 07.....	77
Gráfico 8 - Gráfico resposta assertiva 08.....	78
Gráfico 9 - Gráfico resposta assertiva 09.....	78
Gráfico 10 -Gráfico resposta assertiva 10.....	79
Gráfico 11 -Gráfico resposta assertiva 11.....	80

LISTA DE SIGLAS

CGU	Controladoria Geral da União
CIG MCT	Sistema de Informações Gerenciais do Ministério da Ciência e Tecnologia
CNPDS	Centro Nacional de Pesquisa de Seringueira e Dendê
CPAA	Centro de Pesquisa Agroflorestal da Amazônia Ocidental
CT&IS	Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde
DASP	Departamento de Administração do Serviço Público
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ETA	Escritório Técnico da Amazônia
FIOCRUZ	Fundação Oswald Cruz
FUA	Fundação Universidade do Amazonas
IFAM	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas
ILMD	Instituto Leônidas e Maria Deane
INPA	Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MEC	Ministério da Educação
NC	Nota de Crédito
ND	Nota de Dotação
PIM	Polo Industrial de Manaus
PPA	Plano Plurianual
SIAFI	Sistema de Administração Financeira do Governo Federal
SIMEC	Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do MEC
SNPA	Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
SUS	Sistema Único de Saúde
UFAM	Universidade Federal do Amazonas
UEPAE	Unidade de Execução de Pesquisa de Âmbito Estadual
ZFM	Zona Franca de Manaus



Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

RESUMO

Este estudo tem como objetivo conhecer os aspectos que compõem o orçamento público brasileiro, como também, verificar se o orçamento-programa, instrumento instituído pela Lei 4.320/64, é um instrumento de gestão eficaz. No modelo atual de orçamento por programas, têm-se o detalhamento por órgão, função, projeto, e ou atividade a ser executada, o que propicia à Administração Pública um controle maior de suas ações. No entanto, discute-se sua força executória. Para concretização da pesquisa foi adotado um questionário, com 11 (onze) questões fechadas e 02 (duas) abertas, aplicado em 06 (seis) instituições públicas federais com atividades de ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento, localizadas na cidade de Manaus, onde foi solicitado aos entrevistados que expressassem suas impressões a respeito do assunto. Os dados foram tabulados e tratados estatisticamente através do Programa SPSS. Na análise final, a pesquisadora buscou articular de forma minuciosa o material colhido com os referenciais teóricos estudados e procurou responder aos objetivos que foram traçados. Como resultado confirmou-se que, nos órgãos públicos pesquisados, a peça orçamentária funciona como ferramenta gerencial, mas ainda precisa de melhorias no processo, visto que ainda não há uma interface efetiva entre a área técnica e os demais servidores, visando à identificação das demandas de forma mais real. Além disso, também foi verificado que os padrões de qualidade no direcionamento das ações cotidianas em alinhamento com os projetos e atividades orçamentárias, são limitados. O processo precisa se ajustar para que se alcance uma situação em que o gestor, juntamente com o cidadão-cliente possam definir as reais necessidades a serem atendidas na Lei Orçamentária Anual.

Palavras-chave: Orçamento-programa. Eficiência. Ferramenta.



Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

ABSTRACT

This study aims to know the aspects that arrange the Brazilian public budget, and also verify if the program budget, a tool introduced by Law 4.320/64, is an effective management tool. In the current program budget model, there is a particularity by agency, function, project and/or activity to be performed, which provides the Public Administration a greater control of their actions. However, its enforce ability is discussed. For research realization, a questionnaire survey was adopted with 11 (eleven) closed questions and 02 (two) open, applied in six (06) federal public institutions with teaching activities, research, extension and development, located in the city of Manaus, where respondents were asked to express their views about the subject. Data were tabulated and statistically analyzed by SPSS Program. In the final analysis, the researcher tried to articulate in detail the material collected with the theoretical study and sought to correspond the goals that were set. As a result it was confirmed that, in government agencies surveyed, the budget piece works as a management tool, but still needs improvements in the process, since there is not an effective interface between the technical area and the other servers, looking at identifying the demands in a more real way. Furthermore, it was found that the quality standards in directing daily actions in alignment with the projects and budgetary activities are limited. The process needs to adjust in order to reach a situation where the manager, along with the citizen-client can set the actual needs to be addressed in the Annual Budget Law.

Keywords: Budget program. Efficiency. Tool.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 Caracterização do tema de pesquisa	15
1.2 Formulação do problema	15
1.3 Objetivo geral	16
1.4 Objetivos específicos	16
1.5 Relevância da pesquisa	16
1.6 Estrutura do trabalho	17
2 O PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA	18
2.1 A Teoria liberal	18
2.2 Pensadores modernos	18
2.3 Um novo conceito de estado	19
3 FATORES IMPORTANTES SOBRE ORÇAMENTO PÚBLICO	23
3.1 Breve histórico sobre orçamento público	23
3.2 Conceito de orçamento público	25
3.3 Tipos de orçamento	26
3.3.1 <i>Orçamento Tradicional ou Clássico</i>	26
3.3.2 <i>Orçamento de desempenho</i>	27
3.3.3 <i>Orçamento participativo</i>	28
3.3.4 <i>Orçamento Base-zero</i>	29
3.3.5 <i>Orçamento Incremental ou Inercial</i>	30
3.3.6 <i>O Orçamento programa</i>	30
3.4 Ciclo orçamentário	37
3.4.1 <i>Elaboração Orçamentária</i>	37
3.4.2 <i>Leis do orçamento</i>	39
3.4.3 <i>A previsão da receita no orçamento</i>	40
3.4.4 <i>Classificação por categoria econômica</i>	40
3.4.5 <i>Classificação por fontes</i>	41
3.4.6 <i>Classificação institucional</i>	41
3.4.7 <i>Classificação segundo as fontes de recursos</i>	42
3.5 A fixação da despesa no orçamento	42
3.6 Princípios orçamentários	48
4 BREVE HISTÓRICO DAS INSTITUIÇÕES PESQUISADAS	53
4.1 Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas - IFAM	53
4.1.2 <i>Estrutura organizacional</i>	54
4.2 Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA	55

zônia - INPA.....	57
4.3.1 Infraestrutura.....	58
4.4 Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA.....	59
4.5 Universidade Federal do Amazonas - UFAM.....	62
4.5.1 Estrutura Administrativa.....	62
4.6 Fundação Oswald Cruz - FIOCRUZ.....	63
4.6.1 Missão.....	64
4.6.2 Visão.....	64
5 METODOLOGIA.....	65
5.1 Classificação da pesquisa.....	65
5.2 Métodos empregados.....	66
5.3 Universo da pesquisa.....	66
5.4 Instrumentação.....	67
5.5 Coleta de dados.....	67
5.6 Tratamento estatístico.....	68
5.7 Resultados esperados e limitações.....	71
5.8 Resultados e discussão.....	71
5.9 Tratamento dos dados.....	71
5.10 O processo orçamentário nos órgãos pesquisados.....	80
5.10.1 Superintendência da Zona Franca de Manaus.....	80
5.10.2 Instituto Federal do Amazonas.....	81
5.10.3 Universidade Federal do Amazonas.....	82
5.10.4 Fundação Oswald Cruz.....	83
5.10.5 Instituto de Pesquisas da Amazônia.....	83
5.10.6 Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária É EMBRAPA.....	84
CONCLUSÃO.....	85
Sugestões acerca da acessibilidade do orçamento programa nas instituições pesquisadas.....	87
Sugestões para melhoria na utilização do orçamento programa para uma maior efetividade.....	87
REFERÊNCIAS.....	88
ANEXO A - FORMULÁRIO DE PESQUISA.....	92

1.1 Caracterização do tema de pesquisa

O orçamento público historicamente passou por várias mudanças, quanto às funções, conceitos e técnicas. Neste processo evolutivo destaca-se o orçamento tradicional e o orçamento moderno os quais podem ser considerados os dois pontos extremos desta evolução (GIACOMONI, 2009). Outro aspecto defendido por Giacomoni (2009) é que no Brasil os esforços envidados para a modernização do orçamento público já duram 50 anos. Até os anos 50 não haviam categorias estabelecidas que vislumbrassem o orçamento fora dos conceitos contábeis.

Os manuais da Organização das Nações Unidas ampliaram estes horizontes de forma a estabelecer novas compreensões a respeito de novas categorias classificatórias, as quais representavam os programas de trabalhos institucionais, ou a materialização dos planos da administração pública e não mais um documento meramente contábil.

Neste sentido, o estudo trata do orçamento-programa, e a sua importância, considerando que nele estão contidas, em última análise, as políticas públicas do Estado para satisfação do bem comum.

1.2 Formulação do problema

A função do orçamento-programa, conforme Giacomoni (2009) foi oferecer à gestão pública um instrumento, onde pudessem estar alocados os planos de ação a fim de sanar problemas existentes e previsíveis, de forma periódica, divididos em metas quantificáveis. Neste instrumento também há necessidade de estarem demonstrados os meios para consecução destes planos de ação, ou seja, os recursos pessoais, materiais e financeiros.

No entanto, há que se questionar a eficácia, eficiência, bem como a efetividade do orçamento-programa diante da conjuntura existente de sucateamento do serviço público, considerando a escassez de recursos financeiros e as discussões a respeito das políticas públicas satisfatórias para a profissionalização dos servidores públicos.

idade é oferecido de maneira satisfatória, eficiente, efetiva, de forma a atender ao que foi previamente estipulado, e planejado através do Orçamento?

1.3 Objetivo geral

Verificar a eficiência e a eficácia do orçamento-programa como instrumento de gestão em instituições públicas na cidade de Manaus.

1.4 Objetivos específicos

Para que o objetivo geral possa ser alcançado, são contemplados os seguintes objetivos específicos:

- a) Caracterizar a presença do Estado na economia, bem como conhecer a evolução do orçamento público até a metodologia atual;
- b) Definir os aspectos que compõem o orçamento público sob o enfoque doutrinário;
- c) Verificar a eficiência e a eficácia do orçamento-programa como instrumento de planejamento e gerenciamento público, na visão dos gestores das instituições pesquisadas;
- d) Identificar pontos, com relação à acessibilidade das informações acerca do orçamento-programa nas instituições pesquisadas;
- e) Apresentar sugestões de melhoria na utilização do orçamento-programa para uma maior efetividade.

1.5 Relevância da pesquisa

As organizações públicas têm como objetivo a prestação de serviço à sociedade, seja na área de saúde, educação, pesquisa e outras. Para a efetiva prestação deste serviço são envolvidos os recursos já previstos através do orçamento público.

Considerando a modernização do orçamento, com a adoção do modelo por programas, normatizado através da Lei nº 4.320/64, os gestores ganharam mais

ao administrador a possibilidade de se concentrar nas metas a serem alcançadas, de forma setorizada, a fim de atender as demandas previstas. Atualmente, com a inovação nos processos de gestão, impulsionada em parte pela globalização, há que pensar em uma administração dos recursos orçamentários de maneira a vislumbrar objetivos, baseados na efetividade, e não mais baseado em mero controle. A busca desta efetividade vai de encontro a alguns desafios: a escassez de recursos, a necessidade de preparar tecnicamente os servidores envolvidos em seus processos e a busca pelo cumprimento da legislação.

Os gestores públicos têm a cada ano com a liberação do orçamento público por parte do Governo Federal, a possibilidade de vencer estes desafios, se estiverem motivados a conhecer o teor contido em seus orçamentos, seus detalhamentos, que não são apenas números, mais podem ser traduzidos em programas sociais, alunos alfabetizados, atendimentos ambulatoriais, por exemplo.

1.6 Estrutura do trabalho

O capítulo um ora apresentado faz a caracterização do tema, e coloca a formulação do problema de pesquisa, bem como os objetivos almejados por este trabalho. Ademais descreve a importância do estudo. O capítulo dois apresenta um breve histórico do papel do Estado na economia, sob o enfoque de Adam Smith, e pensadores mais contemporâneos como John Maynard Keynes, Kettl, bem como Bresser Pereira em uma análise mais moderna a respeito do assunto. O capítulo três discorre sobre o Orçamento Público, seus conceitos e modelos, bem como os princípios orçamentários, receitas, despesas, ciclo orçamentário. No quarto capítulo consta a caracterização das Instituições pesquisadas. No capítulo cinco apresenta-se a metodologia para a execução da pesquisa e os resultados obtidos. Por fim, no capítulo seis indica-se a conclusão e sugestões.

ONOMIA

Para uma análise a respeito do papel do Estado, é necessário considerar a Teoria Liberal, a qual representa emblematicamente os ideais de liberdade individual, respeito à propriedade privada, liberdade de mercado, considerando o cenário de pós-feudalismo e início do capitalismo, trazendo profundas mudanças nas relações econômicas da sociedade da época. Em seguida, abordar-se alguns aspectos da Teoria Keynesiana, resultado da conjuntura do pós-guerra e suas repercussões nas relações do Estado com a sociedade. Para finalizar, passa-se a uma abordagem mais atualizada, apresentando algumas considerações de Bresser Pereira e Donald Kettl, que tratam a questão de maneira mais gerencial, discorrendo a respeito da reforma do Estado brasileiro.

2.1 A Teoria liberal

Na transição do modo de produção feudal para o capitalismo, surgem inúmeros pensadores, que irão analisar o papel do Estado na economia, dentre os quais destaca-se a análise de Smith (1982). Na teoria liberal desenvolvida pelo autor, o Estado não deve intervir no mercado e as nações seriam mais ricas e fortes se permitissem que os indivíduos individualmente procurassem viver de acordo com, suas iniciativas, deste modo, a partir de um sucesso individual, o bem comum seria mais concretamente alcançável. Observando os três pilares da sua teoria, o que proporcionaria a riqueza de uma nação seriam: a divisão do trabalho, a liberdade do comércio, busca do interesse próprio. Cabia ao Estado somente prover as funções de política, educação e provisão de serviços públicos. Para Smith (1982), o Estado somente interviria com a mão invisível+somente para corrigir algumas anomalias do mercado, provenientes do próprio exercício desta liberdade.

2.2 Pensadores modernos

No final do século XIX, segundo Wagner (1877 apud DWECK, 2010) os gastos do governo, resultados de maiores demandas por serviços públicos, em função do crescimento econômico, e posteriormente em função do término da 1ª

éscimo significativo, alcançando 15,4% do PIB. A partir da 2ª Guerra Mundial, estes gastos continuaram aumentando de maneira significativa, fazendo com que fosse questionado o papel do Estado na economia, em função de se observar nas economias mundiais um crescimento desta atuação, fruto possivelmente das lutas sindicais nas primeiras décadas do século XX. Este crescimento pôde ser observado não somente com relação aos aspectos político ou legal, mas em outros setores como o social (saúde, educação), além do setor econômico (produção, financiamento). Segundo Carnoy (1984 apud DWECK, 2010) pode-se concluir que o Estado teve um papel crucial no desenvolvimento do capitalismo no citado século.

Tendo esta conjuntura, como objeto de estudo, Keynes (1936 apud ALVES E VERÍSSIMO, 2010) afirma que o Estado deve atuar de forma preventiva e corretiva nas imperfeições do mercado, atuando como regulador das demandas, visto que o Estado fixa as taxas de juros, responsáveis pelo acréscimo ou decréscimo dos investimentos ou consumo. Enfim, para Keynes (1936 apud ALVES E VERÍSSIMO, 2010), o Estado é o responsável pelo equilíbrio do mercado e ainda o que propicia condições para um sentimento de confiança que atrai novos investimentos e ainda proporciona a manutenção dos já existentes, representando a continuidade de empregos e em última análise, o consumo.

2.3 Um novo conceito de estado

Segundo Cardoso (2006), após a década de 1980, houve um crescimento demasiado do Estado, e uma perda de autonomia propiciada pelo processo de globalização, que trouxe a necessidade de se pensar em reformas, considerando o novo caráter finalístico do Estado, visto que o mesmo deixou de ser encarado como burocrático para ser gerencial, tentando desta forma vir a atender às necessidades sociais.

A partir do ano de 1990, segundo Bresser Pereira (2006), houve uma percepção de maneira generalizada no mundo de que havia necessidade de se reformar a estrutura estatal existente, com implementação de ajustes fiscais, liberalização do comércio, além das privatizações e desregulamentações, e em 1994 foram implantadas ações voltadas para a desburocratização, contrato de gestão e

A crise da década de 1980 foi mundial, exceto nos países do Leste Europeu e do Sudeste asiático, e segundo Bresser Pereira (2006, p. 23), causada pelo Estado: %uma crise fiscal do Estado, uma crise do tipo de intervenção estatal e uma crise da forma burocrática, de administração do Estado+ A teoria do Estado mínimo ficou invalidada, visto que se a crise está no Estado, a saída é a reformulação do Estado.

Para Bresser Pereira (2006), esta reforma passa obrigatoriamente pela necessidade de se reduzir o Estado, como também limitar suas funções de produtor de bens e serviços, e diminuir a sua função de regulador do mercado. Em contrapartida, suas funções de assistir aos direitos humanos básicos teriam maior relevância, sem contar a função de promover a competitividade das indústrias locais no mercado internacional.

Este impacto para a sociedade civil é analisada pelo autor da seguinte forma:

Os cidadãos estão se tornando cada vez mais conscientes de que a administração pública burocrática não corresponde às demandas que a sociedade civil apresenta aos governos no capitalismo contemporâneo. Os cidadãos exigem do Estado muito mais do que o Estado pode oferecer. (BRESSER PEREIRA; SPINK, 2006, p. 24).

Sendo assim, o surgimento da administração gerencial, a partir do ano de 1980, despontou como uma reação contrária à administração burocrática, conforme quadro 1 abaixo:

Quadro 1 - Alguns aspectos comparativos entre Administração Burocrática e Gerencial

Administração Burocrática	Administração Gerencial
Orientada para o processo	Orientada para o cidadão
Orientada para compra de bem e serviços	Orientada para os resultados
Controle dos procedimentos sem considerar a ineficiência	Incentivo à criatividade e inovação
Centralização de poder	Delegação de autoridade aos gestores

Fonte: Adaptado de Bresser Pereira e Spink, 2006, p. 28-9.

Para Kettl (2006) a década de 80 trouxe a necessidade de reforma do Estado, no entanto, trouxe alguns dilemas: como organizar governos que custem menos com ações de qualidade. Outro dilema é o diagnóstico do que fazer, em que áreas deve-se atuar, visando estas mudanças.

é funcionar melhor custando menos pode ser exemplificada pelos Estados Unidos, que a partir do Governo Clinton implementou esta reforma a partir de duas medidas: cortes no orçamento e redução no número de burocratas, conforme Kettl (2006). Os cortes no orçamento em algumas situações limita as melhorias de desempenho a longo prazo. No caso em questão, estes cortes direcionaram para a redução do número de funcionários, os mesmos que atuariam como meios para a obtenção de resultados de melhoria a longo prazo. Neste sentido, reformar não é tarefa fácil, implica em decisões nem sempre populares. Outro aspecto destacado por Kettl (2006) é que há necessidade de se definir o papel do governo, ou seja, as atribuições do Estado devem ser definidas a partir de um novo recorte, obtido com medidas já adotadas por alguns países: limitações do setor público, privatização de empresas estatais, uso de mecanismos inerentes ao mercado, comercialização de órgãos públicos.

A reforma do Estado, atualmente é um tema recorrente, no entanto, no tocante a procedimentos ora executados é difícil avaliar os resultados concretamente, pois as ideias no papel podem ser interessantes, no entanto, ao serem implementadas podem acarretar problemas novos (KETTTL, 2006). Outro aspecto destacado por Kettl é que esta nova tendência baseada no desempenho pressupõe uma avaliação contínua com relação à eficácia. Os serviços oferecidos aos cidadãos devem ser bem esclarecidos a fim de que os usuários possam decidir quais escolhas irão fazer. A avaliação contínua com relação a desempenho é imprescindível para reformas efetivas, todavia é importante enfatizar que o Brasil apresenta sérias dificuldades no momento de controlar.

O processo de reforma para Kettl (2006) pode ser sintetizada, conforme quadro 2, a seguir:

Quadro 2 - Fatores importantes para a reforma do Estado

Fator vital para o sucesso	Descrição
Alto escalão comprometido	Delegação de poder ao alto escalão e publicidade desta descentralização aos demais escalões administrativos
Comunicação	Grande comunicação vertical, do alto escalão até o escalão administrativo, bem como permanente divulgação das informações
Treinamento	Treinamento para os colaboradores
Sistemas efetivos de informação gerencial	Implementação de rede de informação relativa a pessoal e finanças, visando aumentar a produtividade, bem como obtenção de relatórios gerenciais
Enfoque no cliente	Criação de uma relação entre provedor e cliente
Avaliação	Contínuas avaliações das descentralizações de poder

Fonte: Adaptado de Bresser Pereira e Spink, 2006, p. 110.



PDF
Complete

*Your complimentary
use period has ended.
Thank you for using
PDF Complete.*

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

nte ressaltar que o cidadão usuários dos serviços governamentais aqui é tratado como cliente. Neste sentido, se faz necessário para o autor, que sejam implementados esforços para o treinamento dos envolvidos neste processo.

BRE ORÇAMENTO PÚBLICO

Neste capítulo será apresentado um breve histórico sobre o orçamento público, conceitos, assim como relacionar os modelos orçamentários já utilizados no Brasil. Também constará o conceito de orçamento-programa, objeto deste trabalho, bem como relacionar suas técnicas. Ademais, serão indicados alguns aspectos a respeito dos princípios orçamentários, estes, considerados como norteadores para a execução orçamentária.

3.1 Breve histórico sobre orçamento público

A origem etimológica da palavra orçamento está fortemente vinculada ao termo italiano *orzare* ou ao latino *ordior, orsus sum, ordiri* (urdir) que significa planejar, calcular.

A história do orçamento público teve origem no Reino Unido em 1217, quando o rei João sem-terra outorgou a famosa *Magna Charta Libertatu* a qual segundo Pires e Motta (2006, p. 2) estabeleceu em seu artigo 12 que: *nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo Conselho Comum*.

No Brasil a chegada da família imperial em 1808 e a consequente abertura dos portos as Nações amigas fez com que houvesse um aumento na arrecadação dos impostos aduaneiros iniciando-se dessa forma o processo de organização das finanças públicas que culminou com a criação entre outros do Erário Público e do regime de contabilidade.

Para Pires e Motta (2006, p. 20):

No Brasil o orçamento público sempre figurou como um poderosíssimo instrumento de controle de recursos financeiros gerados pela sociedade, os quais retornam a essa mesma sociedade na forma de bens e serviços prestados.

Tal fato se justifica quando estuda-se as Constituições Federais e Estaduais, bem como as leis orgânicas dos municípios do Império aos dias atuais, que sempre apresentaram dispositivos sobre a programação como categoria ou orçamento público.

Na primeira Constituição, outorgada por D. Pedro I em 1824 atribuiu-se à Câmara dos Deputados a iniciativa das leis para instituir impostos (Art. 36, nº 1) e

a proposta de orçamento por parte do Ministro da Fazenda.

A segunda Constituição, promulgada em 1891 após a proclamação da República trouxe importantes modificações na distribuição de competências para elaboração, tramitação e aprovação do orçamento. Segundo Giacomoni (2009), a elaboração deste passou a ser do Congresso Nacional. Um Tribunal de Contas foi instituído para auxiliar neste processo. O autor observa que, embora a Câmara dos Deputados assumisse especificamente a iniciativa da elaboração do instrumento, o gabinete do Ministro da Fazenda através de entendimentos reservados e extra-oficiais orientava a comissão na construção da lei orçamentária.

Na terceira Constituição, de 1934, o Executivo voltou a ser o responsável por elaborar e decretar o orçamento. As questões de ordem orçamentária mereceram destaque sendo classificadas em seção própria. No entanto, a falta de ordem jurídica . constitucional e de leis complementares sobre limitações às emendas inseridas pelos legisladores deu ao orçamento uma modalidade do *tipo misto*, com participação do Executivo e do Legislativo. Em 1937 o Conselho Federal do Serviço Público Civil expôs ao Executivo justificativas para modificação na técnica orçamentária e sugeriu a criação de um órgão especializado, que ficaria responsável por tratar os problemas orçamentários do Governo Federal.

Em 1938 foi criado o Departamento de Administração do Serviço Público . DASP, que deu início ao planejamento orçamentário no Brasil, cujo objetivo principal segundo Pires (2006) era: *organizar anualmente a proposta orçamentária, de acordo com as instruções do Presidente da República*.

A quinta Constituição do Brasil promulgada em 1946 e denominada *planejamentista* deu ênfase na criação de planos setoriais e regionais, com reflexos no orçamento. Em 1947 o governo do Presidente Eurico Gaspar Dutra cria o primeiro ensaio de planejamento econômico no Brasil. O Plano SALTE iniciais para saúde, alimentação, transporte e energia, seria a captação de recursos tanto da Receita Federal como de empréstimos externos por parte do Governo para injetar nessas áreas.

Em maio de 1964 o Decreto nº 53.914 criou o cargo de Ministro Extraordinário do Planejamento e Coordenação Econômica, cabendo ao economista Celso Furtado ocupá-lo com a missão de:

planejar a revisão do plano nacional de desenvolvimento econômico; coordenar e harmonizar em planos gerais, regionais e setoriais, os programas e projetos elaborados por órgãos públicos; coordenar a elaboração e a execução do Orçamento Geral da União, harmonizando-os com o plano nacional de desenvolvimento econômico.

Neste mesmo ano surge a Lei nº 4.320 que delineou os princípios orçamentários no Brasil e ainda é até hoje a principal diretriz para a elaboração do Orçamento Geral da União.

Em 1967 é criado através do Decreto-Lei nº 200 o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral que tinha por atribuição desenvolver a programação orçamentária e a proposta orçamentária anual. Segundo Pires e Motta (2006, p. 22) o Ministro, através da Portaria nº 20, [p.a.] instituiu a Subsecretaria de Orçamento e Finanças, hoje Secretaria de Orçamento Federal (SOF) com a atribuição de órgão central do sistema orçamentário.

O processo de planejamento e programação/execução orçamentária no Brasil se desenvolveu a partir de 1969 através da elaboração, revisão e acompanhamento dos seguintes documentos:

- I. Plano Nacional de Desenvolvimento (PND);
- II. Programa Geral de Aplicação (PGA);
- III. Orçamento Plurianual de Investimento (OPI);
- IV. Orçamento Anual da União;
- V. Decreto de Programação Financeira.

Em 1988, o país recebeu a sua sétima Carta Magna. Essa Constituição atribuiu ao processo orçamentário uma seção especial e à parte: Título VI . Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II das Finanças Públicas, Seção I dos Orçamentos. Com ela os instrumentos de planejamento orçamentário passaram a ser hierarquizados por três leis: Lei do Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Para Pires e Motta (2006) esses documentos são inovadores em relação aos processos orçamentários anteriores.

3.2 Conceito de orçamento público

Para Giacomoni (2009, p. 54), a peça orçamentária possui muitas peculiaridades, visto que, desde o momento de sua confecção até a efetiva

bles que podem ser aspectos legais, financeiros e assim por diante. Para o autor: %o orçamento público é caracterizado por possuir uma multiplicidade de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo, entre outros.+O seu conceito tem se modificado ao longo do tempo, em decorrência da evolução social e alterações de sua função.

Para Paludo (2010), o orçamento é um instrumento de viabilização dos planos do governo, e das políticas públicas, organizadas em programas, através da metas pre-estabelecidas e dos recursos alocados para a consecução destas.

Outro aspecto que Paludo (2010) destaca é que no conceito tradicional-clássico de orçamento a lei orçamentaria pode ser vista como a lei que prevê a receita e despesa para um determinado tempo; não há preocupação com o planejamento ou com as necessidades da população, ou mesmo com a intervenção do Estado na economia. Já no conceito moderno, a peça orçamentária deve ser um plano político de ação governamental para o exercício financeiro seguinte, proposto pelo executivo e aprovado pelo Legislativo, com o foco na melhoria de vida dos cidadãos.

Em termos legais, no Brasil o conceito de orçamento público pode ser extraído do artigo 2.º da Lei Federal 4.320, de 17 de março de 1964, que estabelece que "a lei do orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade". Ou seja, legalmente, o orçamento público é um documento único que considera a previsão de todas as receitas e fixação das despesas do governo para o período de um ano.

3.3 Tipos de orçamento

Em termos históricos, Giacomoni (2009) afirma que o orçamento público passou por várias fases, e o que pode-se considerar como uma síntese deste processo é a classificação do modelo como orçamento tradicional e orçamento moderno, como observa-se a seguir.

3.3.1 Orçamento Tradicional ou Clássico

De acordo com Giacomoni (2009), o orçamento público surgiu na época em que se expandia o liberalismo econômico e havia grande indignação popular com o

, uma vez que isso aumentava a carga tributária, refletindo diretamente nas economias domésticas.

O orçamento tradicional é entendido como um processo de registro utilizado pelo Estado para realizar suas ações, ou seja, a chamada *lei de meios*, segundo Nascimento (2006, p. 67). Nele não havia preocupação com o impacto econômico e social dos gastos, mas apenas buscava equilibrar as finanças e evitar a crescente demanda de gastos.

Giacomoni (2009, p. 56) define o orçamento tradicional como *um inventário dos meios* com os quais o Estado conta para levar a cabo suas tarefas.

Tecnicamente, na elaboração do orçamento tradicional, a linguagem contábil é extremamente necessária para criar classificações das despesas. Esse controle é realizado basicamente por:

- Unidade administrativa: órgão responsável pelas despesas;
- Por objeto ou elemento de despesa: material, pessoal, serviço de terceiros, dentre outros.

Logo, o orçamento tradicional não considera planos de trabalho e nem o alcance de seus objetivos. A análise e o foco são em relação ao que as unidades administrativas devem gastar e não sobre o que pretendem realizar.

Para Giacomoni (2009), mesmo neste modelo de orçamento, deve-se considerar a peça orçamentária como uma conquista para área pública, funcionando como um instrumento que disciplina das finanças do Estado e ferramenta de controle político.

3.3.2 Orçamento de desempenho

Em fins do século XIX, o Estado começou a interferir na economia, buscando corrigir distorções e promovendo o desenvolvimento. Assim, o orçamento tradicional não satisfazia as novas necessidades, e foi preciso modernizá-lo. Ainda, de acordo com Giacomoni (2009, p. 57), no início do século XX surgem ideias de um orçamento moderno, que servisse como um instrumento de administração. De acordo com Nascimento, o orçamento de desempenho é *aquele que apresenta os propósitos e objetivos para os quais os créditos se fazem necessários [...]* (2006, p

os para a implementação dos projetos do governo, além de ter que mostrar dados quantitativos da realização de cada um desses.

Paludo (2010) considera que este tipo de orçamento visa priorizar a eficácia e não a efetividade, isto é, procura-se medir o desempenho pelo atingimento dos resultados obtidos, funcionando como um instrumento de gerenciamento da Administração Pública.

Todavia, o orçamento de desempenho apresentava um problema em uma vez que, não estava interligado com o sistema de planejamento.

3.3.3 Orçamento participativo

De acordo com Paludo (2010) o orçamento participativo é uma técnica que consiste na participação direta por parte da população, ou mesmo de grupos organizados da sociedade civil nas decisões relativas à alocação de recursos contidos no orçamento anual. Ainda nesta mesma linha de considerações, Paludo (2010) considera este modelo um importante espaço de debate e exercício de cidadania, tendo como objetivo priorizar as necessidades de obras e serviços, para atendimento da população.

No Brasil, apesar de não ser utilizado pela União, é empregado em alguns municípios, sendo que a cidade de Porto Alegre merece maior destaque. Paula (2005) afirma que lá, a cidade é dividida em 16 regiões que debatem os seguintes temas:

- Saneamento básico;
- Habitação e pavimentação;
- Educação;
- Saúde;
- Assistência social;
- Transporte;
- Organização da cidade.

Ainda segundo a autora, o modelo promove maior dinâmica na elaboração do orçamento e reafirma a democracia. Além disso, integra aspectos políticos e

é acessível à população assuntos historicamente burocráticos como o orçamento público.

Entretanto, como o nível das despesas públicas brasileiras imprescindíveis e vinculadas são altíssimas, sobram poucos recursos para realocação de acordo com a vontade popular. Analistas afirmam que a parcela que resta para essas discussões é geralmente em torno de 1%.

Todavia, mesmo que os valores disponíveis se apresentem relativamente baixos, os impactos da utilização do orçamento participativo são muito relevantes nos âmbitos da cultura política e expansão da democracia e popularização da peça orçamentária.

3.3.4 Orçamento Base-zero

Conforme Paludo (2010) no orçamento base-zero cada despesa no orçamento é tratada como uma nova iniciativa a cada ano. O administrador precisa justificar todas as dotações solicitadas em seu orçamento. Este modelo enfatiza a eficiência em detrimento das classificações orçamentárias. Despreza experiências anteriores, visto que a cada ano é elaborada de forma detalhada a hierarquia de prioridades, visando reduzir despesas e aumentar a eficiência na alocação de recursos empregados.

Segundo Kohama (2008) o processo de Orçamento Base Zero, baseia-se

na preparação de pacotes de decisão e, conseqüentemente, na escolha do nível de objetivo através da definição de prioridades, confrontando-se incrementos pela ponderação de custos e benefícios.

Neste modelo de orçamento, o gestor deve ter conhecimento das prioridades do governo, para que possa definir as prioridades, a fim de classificá-las, e executar as ações governamentais a partir destas definições.

Como o próprio nome já diz o orçamento base-zero, utiliza-se de uma base zerada, sem considerar os históricos de realizações dos anos anteriores.

Deve-se considerar que determinadas ações passam a ser rotineiros em todos os orçamentos ano a ano, logo os gestores deixam de analisar sua real importância para a população.

Pode-se considerar um orçamento como orçamento incremental quando, a partir dos gastos atuais se propõe um acréscimo percentual para o ano seguinte (PALUDO, 2010). Este tipo de orçamento é composto de receitas e despesas de anos anteriores que serão ajustadas com base em algum índice oficial, objetivando se chegar a valores atuais.

Percebe-se que, quando se utiliza este modelo, são feitos apenas ajustes de receita e despesas históricos, como se não houvesse novos programas a executar.

3.3.6 O Orçamento-Programa

De acordo com Giacomoni (2009), este modelo de orçamento surgiu da experiência federal americana, resultado da implantação do Orçamento de Desempenho (*performance budget*). Tal modelo foi adotado após a Segunda Guerra Mundial para todo o serviço público nos Estado Unidos da América.

Angélico (1994, p. 23), afirma que este tipo de orçamento ~~%~~ é um programa de trabalho governamental e constitui, portanto, um instrumento de planejamento, complementando a afirmação ~~%~~ orçamento-programa realça o que se pretende realizar. Nele consta as ações que o governo pretende realizar, apresentadas de maneira esquematizada, planejada, para enfim, orientar e ajudar a concretizar as ações daquela administração em determinado período.

Já Kohama (2008), afirma que:

Orçamento por programas é uma modalidade de orçamento em que, do ponto de vista de sua apresentação, os recursos financeiros para cada unidade orçamentária vinculam-se direta ou indiretamente aos objetivos a serem alcançados. (KOHAMA, 2008, p. 73).

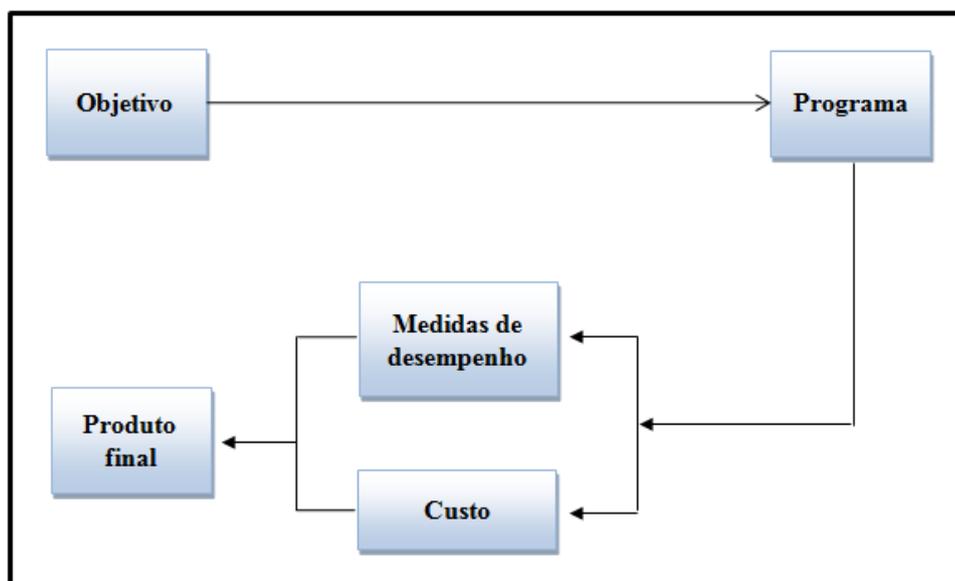
A questão central do orçamento por programas são as realizações; No entanto, um ponto crucial é que a organicidade do modelo propiciou a substituição do modelo tradicional pelo modelo moderno. Para Giacomoni (2009), este modelo deve apresentar claramente os propósitos ou objetivos, bem como os recursos necessários para obtenção destes objetivos, conforme itens abaixo:

- a) Os objetivos e finalidades perseguidos por cada entidade e os recursos orçamentários utilizados para alcançar estes fins;

- zados como ferramentas de integração entre o governo e a concretização dos objetivos;
- c) Os custos dos programas mensurados pela identificação dos meios, insumo (mão de obra, material, equipamentos);
 - d) Acompanhamento do desempenho com a finalidade de medir as realizações.

A composição dos elementos cruciais do orçamento pode ser ilustrada, conforme figura 1 abaixo:

Figura 1 - Componentes do orçamento-programa



Fonte: Giacomoni (2009, p. 163).

No Brasil, a adoção do orçamento-programa, conforme Paludo (2010) foi determinada pela Lei nº 4.320/64, reforçada pelo Decreto nº 200/67, e sua primeira classificação funcional-programática aconteceu em 1974, mas só se materializou com a edição do Decreto nº 2.829/98 e no decorrer do Plano Plurianual (PPA) 2000-2003. O Decreto nº 200/67, em seu Artigo 7º definiu e esclareceu os princípios deste modelo: "A ação governamental obedecerá o planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título II e, compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

- a) Plano geral de Governo;
- b) Programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;

anual;

d) Programa financeira de desembolso.

Para Giacomoni (2009), enquanto no orçamento tradicional são enfatizados os elementos de despesa, no orçamento-programa são destacados os resultados a serem obtidos, conforme comparativo no quadro 3, a seguir:

Quadro 3 - Algumas diferenças entre Orçamento-Programa e Orçamento Tradicional

Orçamento Tradicional	Orçamento Programa
O processo orçamentário é dissociado dos processos de planejamento e programação.	O Orçamento é o elo entre o planejamento e as funções executivas da organização.
A alocação de recursos visa à aquisição de meios.	A alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas.
As decisões orçamentárias são tomadas tendo em vista as necessidades financeiras das unidades organizacionais.	Na elaboração do orçamento são tomados com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis.
Na elaboração do orçamento são consideradas as necessidades financeiras das unidades organizacionais.	Na elaboração do orçamento são considerados todos os custos dos programas inclusive os que extrapolam o exercício.
A estrutura do orçamento dá ênfase aos aspectos contábeis da gestão.	A estrutura do orçamento está voltada para os aspectos administrativos e de planejamento
Principais critérios classificatórios: unidades administrativas e elementos.	Principal critério de classificação: funcional-programático.
Inexistem sistemas de acompanhamento e medição do trabalho, assim como dos resultados.	Utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e dos resultados.
O controle visa avaliar a honestidade dos agentes governamentais e a legalidade no cumprimento do orçamento.	O controle visa avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais.

Fonte: Giacomoni (2009, p. 166).

3.3.6.1 Técnicas do Orçamento-programa

O orçamento-programa envolve o uso de técnicas orçamentárias as quais irão facilitar a verificação do grau da intervenção governamental, visando o atingimento dos objetivos e os custos econômicos atuais e futuros relativos à execução dos diferentes programas. Estas técnicas consistem em preliminarmente se definir os objetivos e análises de alternativas, bem como estruturar as atividades pretendidas em uma estrutura programática, (GIACOMONI, 2009).

Com relação ao mesmo aspecto, Kohama (2008), argumenta que o processo orçamentário resulta de um extenso trabalho técnico, o qual visa racionar o

obter bens e serviços em benefício da coletividade.

Para isto o autor elenca os passos, ou técnicas utilizadas neste modelo:

- a) Determinação da situação;
- b) Diagnóstico da situação;
- c) Apresentação de soluções alternativas;
- d) Estabelecimentos de prioridades;
- e) Definição de objetivos;
- f) Determinação das atividades para concretização dos objetivos;
- g) Determinação dos recursos humanos, materiais e financeiros.

Objetivando ilustrar como estas técnicas são aplicadas, exemplifica-se uma situação fictícia, na Prefeitura Municipal de Iranduba, no Amazonas:

Problema: O município possui uma produção relevante de laranja, mas não consegue escoar o produto.

a.1) Determinação da situação

Por que o município não consegue escoar esta produção de forma satisfatória?

Foi constatado que o transporte é feito em caminhões uma parte por via fluvial, em balsas e parte em uma estrada de terra a qual está em péssimas condições e em alguns momentos fica intransitável.

Pode-se concluir que a determinação da situação seria: uma produção de laranjas que não possui bom escoamento, por deficiência de uma estrada ou ponte que interligue o município à capital do Estado, bem como a outros municípios.

b.1) Diagnóstico da situação

Após a determinação da situação, pode-se diagnosticar a situação: estrada velha, com muitos buracos, solo com muita erosão, dificultando o transporte de caminhões.

c.1) Apresentação de soluções

Na sequência, há necessidade de ser procurar soluções para sanar o problema, o que pressupõe a busca de alternativas de soluções baseadas em custos. No exemplo em questão, chegou-se a duas soluções viáveis:

de ampliá-la.

- 2) Construção de uma ponte interligando o município a outros municípios e à capital do Estado.

d.1) Estabelecimento de prioridades

Apresentadas as soluções é necessário que seja delimitadas as prioridades, isto é, a ordem em que serão aplicadas as soluções encontradas, as quais neste caso serão as seguintes:

- a) Pavimentar e asfaltar a estrada
- b) Construir a ponte

e.1) Definição dos objetivos

Definidas as prioridades, é necessário que seja detalhado o que se pretende atingir e alcançar:

- Ampliar e asfaltar a estrada - ampliar a estrada e asfaltá-la, com um mínimo de sete metros de largura, num trecho de 10 quilômetros em seis meses, para permitir o escoamento de 80% da safra atual.
- Construção de uma ponte - construir uma ponte de concreto para dar total escoamento das safras futuras. Construí-la em 12 meses com largura mínima de 7 metros.

f.1) Determinação de atividades para concretização de objetivos

Os objetivos têm caráter amplo, sendo necessário que sejam traçadas atividades detalhadas para alcance dos objetivos. Este detalhamento consiste em descrever toda as ações a serem implementadas, conforme exemplo abaixo:

- a) Passar a motoniveladora
 - Contratar o asfaltamento
 - Asfaltar
- b) Localizar a posição da ponte
 - Elaborar o projeto
 - Construir a ponte

g.1) Determinação dos recursos humanos, materiais e financeiros

Após as etapas descritas, cabe à identificação e determinação dos recursos humanos, materiais e financeiros, necessários para execução das atividades

o exemplo em questão, apresenta-se os recursos

utilizados na execução dos objetivos traçados:

I- Recursos humanos e materiais

- Fiscal da Obra
- Firma empreiteira
- Equipamento
 - a) Combustível
 - b) 01 operador

II - Recursos financeiros

- Remuneração do fiscal durante 6 meses R\$
- Custo da obra em 6 meses.....R\$
(firma empreiteira, equipamento, mão de obra)

Finalizando esta etapa do processo, é necessária na criação de um projeto, no caso da construção da ponte, que teria a seguinte estrutura programática:

Função 26 Transporte
Sub-função 782 Transporte rodoviário
Programa 001 Estradas vicinais
Projeto 1.001 Construção da ponte

No caso da ampliação e asfaltamento da estrada, teria-se a seguinte estrutura programática:

Função 26 Transporte
Sub-função 782 Transporte Rodoviário
Programa 001 Estradas vicinais
Projeto 3.001 Ampliação e asfaltamento de estrada

3.3.6.2 Estrutura Programática

Segundo Gonzalo Martner (1972 apud KASHIWAKURA, 1997), os planos de trabalho no Orçamento-Programa estão esquematizados em forma de trabalhos e tarefas. Como em uma pirâmide, no nível superior estão os Programas e Sub-Programas, e na estrutura inferior estão os projetos, obras, trabalhos, atividades e

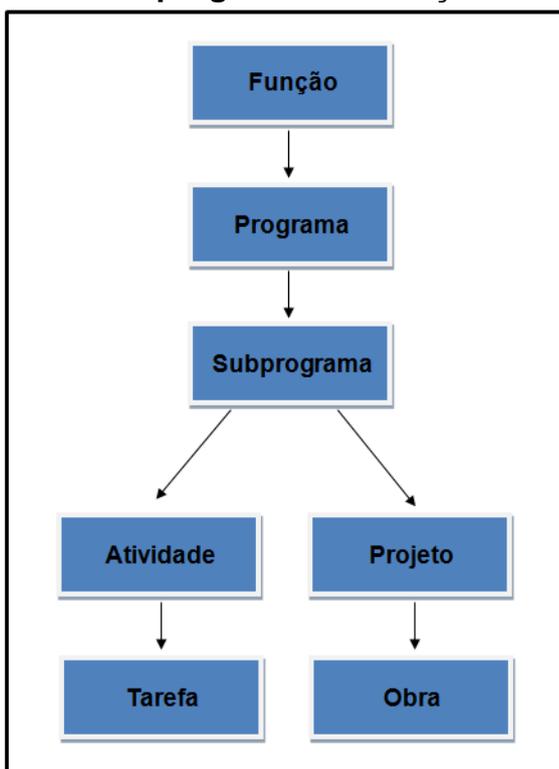
outra perspectiva sob a estrutura programática que é a relativa aos níveis de programação que diz respeito:

- I) Nível de objetivos
- II) Nível de meios (atividades e ações)

O nível de objetivo é onde são definidos os fins ou produtos finais a serem atingidos e observados. Neste caso, o objetivo reflete como cada bem ou serviço é colocado à disposição da comunidade. O nível de meios pode ser definir como as categorias onde estão as ações necessárias para alcançar os objetivos de um programa. As ações mencionadas podem ser traduzidas como atividades e projetos.

Para melhor entendimento desta estrutura, temos o esquema (figura 2) abaixo:

Figura 2 - Estrutura programática Ë Orçamento-Programa



Fonte: Elaboração própria com base em Kohama (2008, p. 56).

Kohama (2008) define os programas como um conjunto de ações necessárias para o alcance de um objetivo concreto. Pode, segundo o autor, ser simples ou complexo, dependendo de sua finalidade. Enquanto que no programa simples o produto final por si só atende às necessidades da comunidade, como no Processo Legislativo, o programa complexo pode ser desmembrado em vários

grama de Formação em Curso Superior, que pode ser subdividido em Sub-programas como Cursos de Graduação e Cursos de Pós-Graduação. No tocante à finalidade do projeto, o autor o conceitua como o instrumento utilizado para atingir às intenções do programa, isto é, quando o governo expande através de um projeto, salas de aula de um curso de graduação, está fazendo manutenção do programa, com a utilização do projeto. Cabe ressaltar que as obras, ou unidades físicas, também fazem parte de forma imprescindível do processo mencionado. As atividades podem ser traduzidas como ações executadas de forma contínua, como no caso do Apoio Técnico ao Ensino de Graduação, enquanto que as tarefas são aquelas que compõem uma atividades mas que devem ser conhecidas em detalhe, de forma mensurada, como na lavratura de atos ou concessão de bolsas.

Abordadas as questões relativas à estrutura, conceituação do orçamento público e do Orçamento-Programa, passa-se a abordar os aspectos ligados ao seu processo, sua dinâmica.

3.4 Ciclo orçamentário

Paludo (2010) descreve o ciclo orçamentário como o período em que se processam as atividades típicas do orçamento, ou seja: elaboração orçamentária que se inicia no ano anterior, passa pela fase da execução, fiscalização e finalmente terminam com a avaliação, etapas que se descrevem a seguir.

3.4.1 Elaboração Orçamentária

Paludo (2010) destaca que o orçamento público deve ser instrumento que viabiliza as políticas públicas governamentais. Na fase de elaboração do orçamento, deve ser feitos estudos para definir a partir das prioridades, fixados os objetivos, e por fim estimados os recursos necessários à realização das políticas públicas. A Secretaria de Orçamento e Finanças do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão coordena este processo, com a colaboração dos órgãos setoriais, das Unidades Orçamentárias, Unidades Administrativas.

das propostas dos poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público, e Tribunal de Contas, é elaborada uma proposta única, encaminhada pela SOF, para aprovação.

A próxima fase é a aprovação da proposta, tarefa pertinente à Casa Civil e ao Presidente da República. O projeto é enviado pelo Presidente da República ao Poder Legislativo, onde todo um processo: relatórios preliminares, emendas, discussões, votações. Em seguida, a proposta é enviada de volta ao Presidente, para sanção e publicação no Diário Oficial da União.

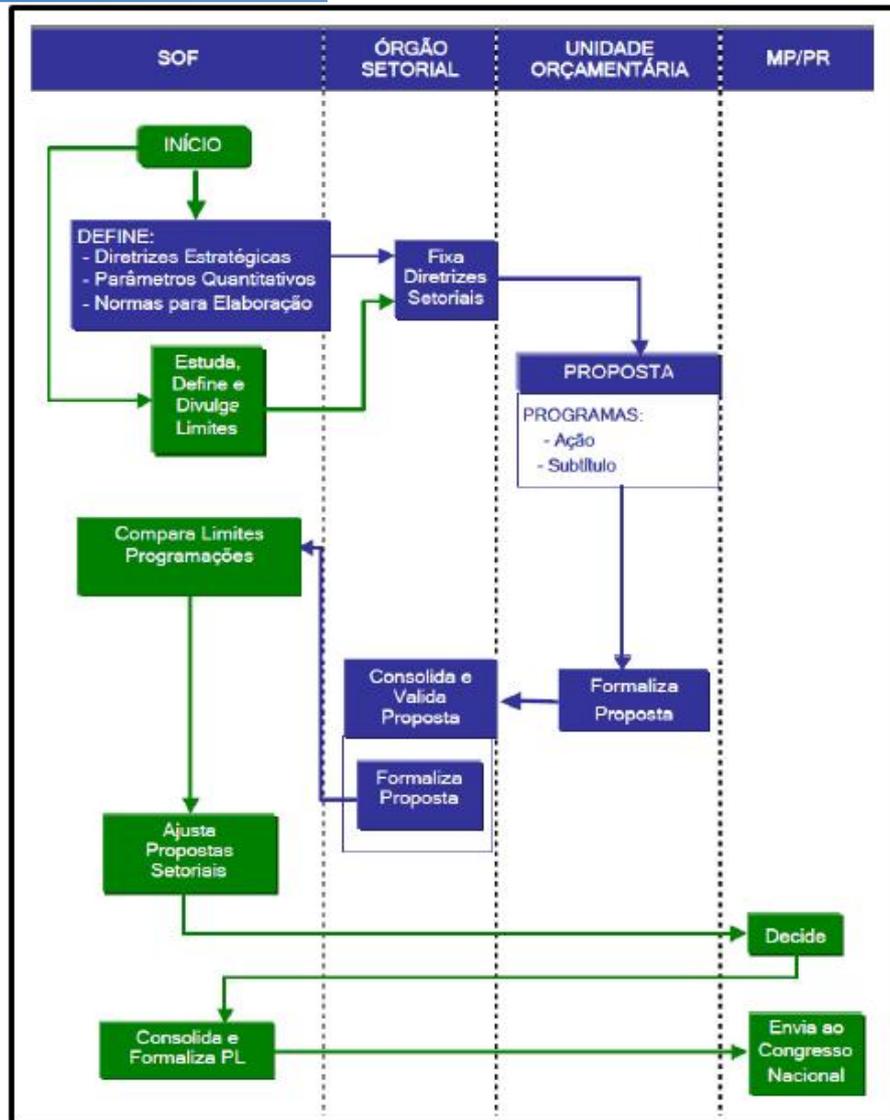
A proposta já publicada se materializa na Lei Orçamentária Anual, que vai dar início à fase de descentralização orçamentária pela SOF aos Órgãos Setoriais, através de ND (Nota de Dotação), que por sua vez descentralizarão este crédito às Unidades Orçamentárias através de NC (Nota de Crédito). Este é o começo da fase de execução.

Concluindo a maior parte do processo, mas ainda em meio à fase de execução, inicia-se o controle da execução dos orçamentos. A Constituição Federal preconiza em seu Artigo 70, que existem dois tipos de controle: externo e interno. O controle externo, este relativo à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da Administração direta e indireta, quanto à legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de terceiros, é exercido pelo Congresso Nacional e pelo Sistema Interno de cada poder.

No âmbito federal, o controle externo, é exercido da mesma forma pelo Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União, conforme preconiza o art. 71 da CF. Na esfera estadual este poder é exercido pela Assembléia Legislativa, juntamente com os Tribunais de Contas Estaduais; no Distrito Federal pela Câmara Legislativa, também auxiliada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal. Nos municípios esta fiscalização é exercida pela Câmara Municipal, também auxiliada pelos Tribunais de Contas Municipais (PALUDO, 2010).

Outro aspecto com relação ao controle interno, segundo Paludo (2010), é que cada um dos Poderes da República, exerce esta incumbência, no entanto, sem integração, exceto no Poder Executivo da União onde é exercido pela Controladoria Geral da União (CGU). A proposta orçamentária pode ser vislumbrada, conforme figura 3, abaixo:

- Processo orçamentário



Fonte: Manual Técnico do Orçamento, 2011.

3.4.2 Leis do orçamento

Segundo Paludo (2010), o sistema orçamentário brasileiro é composto por três leis: a Lei Orçamentária Anual (LOA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA). Este último, estabelece diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para quatro anos. Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias, é elaborada anualmente, e detalha as metas e prioridades do Governo para o ano subsequente, além disto, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, bem como orienta também as alterações tributárias e estabelece as políticas de aplicação das agências de fomentos.

mento destes parâmetros definidos pela LDO, é implementada a LOA, cuja finalidade é estimar as receitas e fixar as despesas da Administração para o ano subsequente, procedimentos que descreve-se a seguir.

3.4.3 A previsão da receita no orçamento

Segundo Giacomoni (2009), na organização do orçamento a receita apresenta um número de questões bem menor do que a despesa. De um modo geral, a receita tem como componente um quadro analítico com as estimativas de arrecadação de cada um dos tipos de receita da instituição, além de alguns quadros sintéticos.

Ao contrário da despesa, a receita é apenas estimada dentro da peça orçamentária, sendo seus demais procedimentos disciplinados em outros instrumentos, especialmente o da legislação tributária. Por serem recursos orçamentários de natureza e origem variada, é importante efetuar sua classificação.

Um primeiro critério classificatório das receitas públicas pode ser dividido em: ordinárias . tributos regulares, contribuições e extraordinárias . empréstimos, vendas de ativos. Há também a divisão em receitas originárias, ou seja, as que resultam das atividades do Estado . receita patrimonial de serviços e receitas derivadas do setor privado com base na soberania do Estado . impostos, taxas, contribuições (GIACOMONI, 2009).

Na Lei nº 4.320/64 a expressão receita é empregada no sentido genérico . amplo . caracterizando entrada ou ingresso de recursos. Giacomoni (2009) conclui que existem quatro critérios para a classificação da receita:

- Categorias econômicas.
- Fontes.
- Institucional.
- Fontes de recursos.

3.4.4 Classificação por categoria econômica

Para Giacomoni (2009) essa classificação compreende duas categorias: receitas correntes e receita de capital. As receitas correntes estão dispostas no artigo 11 da Lei nº 4.320/64, que estabelece aquelas oriundas dos tributos, contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as

reiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em despesas correntes.

Da mesma maneira, são receitas de capital as provenientes da realização de recursos financeiros originários de constituição de dívidas da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas classificáveis em despesas de capital e, ainda, o *superávit* do orçamento corrente.

3.4.5 Classificação por fontes

A base legal dessa classificação está no artigo 2º da Lei nº 4.320/64. São fontes de receita todas as representadas pelas contas analíticas e sintéticas em que se subdividem as receitas correntes e as receitas de capital. Assim, os principais grupos de fontes de receita são:

- 1100.00.00 Receita Tributária
- 1200.00.00 Receita de Contribuições
- 1300.00.00 Receita Patrimonial
- 1400.00.00 Receita Agropecuária
- 1500.00.00 Receita Industrial
- 1600.00.00 Receita de Serviços
- 1700.00.00 Transferências Correntes
- 1900.00.00 Outras Receitas Correntes
- 2100.00.00 Operações de Crédito
- 2200.00.00 Alienação de Bens
- 2300.00.00 Amortização de Empréstimos
- 2400.00.00 Transferências de Capital
- 2500.00.00 Outras Receitas de Capital

3.4.6 Classificação institucional

A classificação institucional da receita tem por finalidade demonstrar as entidades ou unidades orçamentárias que, respondendo pela arrecadação, são detentoras das receitas. Esse critério é importante para as entidades governamentais que possuem autonomia administrativa e financeira e também

unidades da administração direta possuidoras de receitas próprias.

No orçamento da União, a classificação institucional da receita compreende as seguintes modalidades: Receitas do Tesouro; Receitas diretamente arrecadadas por órgãos, unidades e fundos da administração direta; e Receitas de órgãos, unidades e fundos da administração indireta.

3.4.7 Classificação segundo as fontes de recursos

Para Giacomoni (2009), este é o critério que tem maior importância nos orçamentos maiores e que decorre da necessidade de melhor acompanhamento e controle do grande número de vinculações existentes entre receitas e despesas. Com essa classificação, demonstra-se as parcelas de recursos comprometidos com o atendimento de determinadas finalidades e aqueles que podem ser livremente alocados a cada elaboração orçamentária.

No âmbito federal, a classificação por fonte de recursos é dividida em quatro grupos:

- Recursos do Tesouro - Exercício Corrente . reúne a maior parte e as principais fontes de recursos. Compreende os impostos, as taxas, as contribuições parafiscais (sociais e econômicas), os recursos de operações de crédito, a receita de alienação patrimonial e os recursos diretamente arrecadados por órgãos e unidades da administração indireta;
- Recursos de outras Fontes . Exercício Corrente . envolvem os vários tipos de receitas próprias de fundos e das entidades dotadas de autonomia financeira que integram o orçamento federal: autarquias, fundações e empresas públicas;
- Recursos do Tesouro . Exercícios Anteriores;
- Recursos de outras Fontes . Exercícios Anteriores.

3.5 A fixação da despesa no orçamento

De acordo com Kohama (2008), conceito de despesa pública se configura como:

os na lei orçamentária ou em leis especiais e destinados à execução dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais; à satisfação dos compromissos da dívida pública; ou ainda à restituição ou pagamento de importâncias recebidas a título de cauções, depósitos, consignações (KOHAMA, 2008, p. 109).

Para Giacomoni (2009) a despesa dentro do orçamento público é o elemento mais importante e, no Brasil, a Lei nº 4.320/64 e suas alterações estabelecem a seguinte classificação das despesas:

- a) Institucional; b) Funcional; c) Por programas; d) Segundo a natureza.

a) Institucional - Segundo Giacomoni (2009) a finalidade da classificação institucional é evidenciar as unidades administrativas responsáveis pela execução da despesa, ou seja, os órgãos que gastam os recursos de acordo com a programação orçamentária. Tal classificação é constituída por duas categorias: órgão e unidade orçamentária. A categoria órgão tem o sentido de unidade administrativa. A categoria unidade orçamentária compreende uma repartição do órgão ou um agrupamento de serviços que se subordinam a esse órgão. O primeiro e segundo dígitos representam o órgão orçamentário, enquanto que o terceiro, quarto e quinto dígitos representam a unidade orçamentária. A função de órgão orçamentário, segundo Paludo (2009) é aquela onde são centralizadas as unidades orçamentárias, e unidades administrativas, enquanto que a unidade orçamentária recebe dotações e executa despesas, conforme ilustrado no quadro 4, a seguir.

Quadro 4 - Exemplo de Órgão e unidade orçamentária

Órgão		Unidade Orçamentária	
26000	Ministério da Educação	26270	Universidade Federal do Amazonas

Fonte: elaboração própria com base em Manual Técnico do Orçamento (2011).

b) Classificação funcional - Para fornecer as bases para apresentação de dados e estatísticas sobre os gastos públicos nos principais segmentos em que atuam as organizações do Estado. A classificação funcional possui duas categorias: função e sub-função. A função é o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. A sub-função representa uma partição da função, que visa agregar determinado subconjunto de despesa. (GIACOMONI, 2009). Conforme Paludo (2010) a atual classificação funcional compreende 28 funções e 109 sub-funções:

Classificação funcional da despesa

1 - Legislativa	11 - Trabalho	21 - Organização Agrária
2 - Judiciária	12 - Educação	22 - Indústria
3 - Essencial à Justiça	13 - Cultura	23 - Comércio e Serviços
4 - Administração	14 - Direitos da Cidadania	24 - Comunicações
5 - Defesa Nacional	15 - Urbanismo	25 - Energia
6 - Segurança pública	16 - Habitação	26 - Transporte
7 - Relações Exteriores	17 - Saneamento	27 - Desporto e Lazer
8 - Assistência Social	18 - Gestão Ambiental	28 - Encargos Especiais
9 - Previdência Social	19 - Ciência e Tecnologia	
10 - Saúde	20 - Agricultura	

Fonte: Elaboração própria, baseado em Paludo (2010, p. 169).

Para Kohama (2008), a sub-função representa uma parte da função, que tem a finalidade de acrescentar um determinado subconjunto de despesa ao setor público. Pode ser ilustrada, conforme quadro 6, a seguir:

Quadro 6 - Exemplo de sub-função

Função		Sub-função	
01	Legislativa	031	Ação Legislativa

Fonte: Elaboração própria com base em Manual Técnico do Orçamento (2011).

c) Classificação por programas - Toda ação governamental está alicerçada em programas, os quais estão baseados no Plano Plurianual (PPA), para 04 (quatro) anos. Para melhor entendimento é necessária uma definição de programa e ações, conforme Manual da Despesa 2011:

- **Programa** - é um instrumento destinado a cumprir as funções do Estado, através do qual se estabelecem objetivos ou metas quantificáveis, a serem cumpridos mediante o desenvolvimento de um conjunto de ações integradas e/ou de obras específicas concedidas, com um custo global e unitário determinado e cuja execução fica a cargo de uma entidade administrativa de alto nível dentro do Governo. Por exemplo, dentro da função de Educação, podem ser abertos os programas de Educação infantil, Educação Média, Educação Superior e outros.

o resultado de operações, as quais irão resultar em bens e serviços. Possui uma subdivisão: projeto, atividade e operações especiais.

- **Projeto** - É um instrumento de programação com vistas à alcançar os objetivos de um programa, os quais abrangem um conjunto de operações, que resultarão em um produto final, que irá convergir para ampliação ou aperfeiçoamento das ações governamentais.
- **Atividade** - Trata-se de um instrumento de programação que visa alcançar um objetivo de um programa, aglutinadas e/m operações que são realizadas de forma contínua e permanente, imprescindíveis para manutenção das ações do Estado.
- **Operações Especiais** - Conjunto de gastos que não irão contribuir diretamente para manutenção ou expansão das ações do governo. Podemos citar como exemplo o pagamento dos juros da dívida pública.

Em suma, cada programa governamental se desdobra em ações; estas irão consequentemente exigir a implementação de projetos, atividades e operações especiais, que em seus conteúdo constarão os valores a serem alocados em metas, visando obter os resultados planejados nos programas, conforme esboça a figura 4 abaixo:

Figura 4 - Estrutura programática da despesa



Fonte: Semana de Administração Orçamentária e Financeira 2008.

d) Segundo a natureza das despesas - Conforme Art. 3º da Portaria Interministerial nº 163/2001, a natureza da despesa é composta:

- I - Categoria econômica
- II - Grupo de natureza da despesa

Para Giacomoni (2009), a classificação econômica e da natureza da despesa visa auxiliar no controle dos gastos governamentais. De acordo com o Manual da Despesa (2011), o que se refere a classificação da natureza da despesa por grupos é a forma de aglutinar as despesas com as mesmas características, o mesmo objeto de gasto, conforme explicitado no quadro 7, abaixo:

Quadro 7 - Categorias econômicas e grupo

Categorias econômicas	Grupos
3. Despesas Correntes	1. Pessoal e Encargos Sociais 2. Juros e Encargos da Dívida 3. Outras Despesas Correntes
4. Despesas de Capital	4. Investimentos 5. Inversões Financeiras 6. Amortização da dívida.

Fonte: Giacomoni (2009, p. 109).

Conforme Portaria nº 04/10 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), pode-se conceituar as despesas correntes como aquelas que não contribuem efetivamente para formação de capital, enquanto que as despesas de capital contribuem para formação de um bem de capital do governo, pois são incorporáveis ao patrimônio da União.

Quanto à natureza da despesa, a mesma portaria define cada grupo:

- 1) **Pessoal e Encargos Sociais** - Neste grupo estão alocadas as despesas de folha de pessoal ativo e inativo, bem como despesas com contratos temporários.
- 2) **Juros e Encargos da Dívida** - Neste grupo estão as despesas com pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito externa e interna.
- 3) **Outras Despesas Correntes** - Neste grupo estão aglutinadas as despesas do Governo com material de consumo, pagamento de diárias, auxílio-alimentação, transporte e outras não classificáveis em outro grupo de despesa.
- 4) **Investimentos** - Estão classificadas neste grupo as despesas com planejamento de obras e sua execução, instalações, equipamentos e material permanente.
- 5) **Inversões Financeiras** - Despesas com aquisição de imóveis ou bens de

bem como despesas com aquisição de títulos de empresas já constituídas.

- 6) **Amortização da Dívida** - Despesas com pagamento ou mesmo o refinanciamento da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.

Outra divisão da natureza da despesa diz respeito à modalidade de aplicação, conforme o Manual da Despesa (2011), este aspecto define de que forma o recurso será aplicado, seja por entidade governamental ou aplicado conforme transferência à entidades públicas ou privadas.

Figura 5 - Modalidade de aplicação

MODALIDADE DE APLICAÇÃO	
20	Transferências à União
30	Transferências á Estados e ao Distrito Federal
40	Transferências a Municípios
50	Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos
60	Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos
70	Transferências a instituições Multigovernamentais
71	Transferências a Consórcios Públicos
80	Transferências ao Exterior
90	Aplicações diretas
91	Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social
99	A Definir

Fonte: Manual da Despesa (2011).

Uma última divisão se refere ao elemento de despesa, a qual identifica qual gasto foi efetuado na unidade orçamentária, conforme indicações abaixo:

- Aposentadorias e Reformas
- Salário-Família
- Vencimentos e Vantagens Fixas Pessoal Civil
- Vencimentos e Vantagens Fixas Pessoal Militar
- Obrigações Patronais
- Juros sobre a Dívida por Contrato
- Encargos sobre Operações de Crédito por Antecipação da Receita
- Material de Consumo

[Click Here to upgrade to Unlimited Pages and Expanded Features](#)

- Obras e Instalações
- Equipamentos e Material Permanente
- Aquisição de Imóveis
- Aquisições de Títulos Representativos de Capital já Integralizado
- Principal da Dívida Contratual Resgatada
- Principal da Dívida Mobiliária Resgatada

3.6 Princípios orçamentários

Para nortear o processo orçamentário, foram criadas regras, que segundo, Giacomoni (2009, p. 63) têm a finalidade de **auxiliar o controle parlamentar sobre os Executivos**. A seguir, relaciona-se os princípios orçamentários de maior representatividade segundo a legislação brasileira em vigor, enfocando a validade e utilidade dos mesmos:

a) Princípio da unidade: significa que o orçamento deve ser uno, isto é, cada unidade governamental deve possuir apenas um orçamento. Porém, com o passar do tempo esse princípio passou a ser descumprido, especialmente pela descentralização da máquina governamental, generalizando-se a prática dos orçamentos paralelos.

Muitas das funções públicas passaram a ser desempenhadas por entidades dotadas de grande autonomia, especialmente financeira. As autarquias ainda mantinham vínculo com o orçamento central, saindo daí o grosso dos recursos para sua operação. Já surgiam, porém, para o cumprimento das funções econômicas e empresariais do Estado, entidades paraestatais, dotadas de uma autonomia maior (sociedade de economia mista e empresas públicas), cuja auto-suficiência financeira as afastava totalmente do sistema financeiro e orçamentário central (GIACOMONI, 2009, p. 71).

Assim, pelo reiterado desuso desse princípio, a doutrina reconceituou o princípio de forma a atender a nova situação, fazendo surgir o **princípio da totalidade**, que possibilita a coexistência de múltiplos orçamentos, porém, sofrendo uma espécie de consolidação para permitir ao governo uma visão global do conjunto das finanças públicas.

Se o orçamento fiscal se comportava de forma equilibrada, o *déficit* público federal localizava-se nos outros dois orçamentos, os quais eram elaborados e aprovados no âmbito do executivo sem qualquer tipo de análise e manifestação parlamentar. Giacomoni (2009), com base em discurso do ex-ministro Mário Henrique Simonsen, acrescenta que o sistema de orçamentos múltiplos é um convite à despesa e ao *déficit*. A Constituição de 1988 trouxe um melhor entendimento para a questão, ao precisar a composição do orçamento anual que passou a ser integrado pelas seguintes partes: a) o orçamento fiscal, compreendendo as receitas e despesas de todas as unidades e entidades da administração direta e indireta; b) o orçamento de investimento das empresas estatais; e c) o orçamento das entidades de seguridade social.

Esse modelo segue a concepção da totalidade orçamentária, ou seja, múltiplos orçamentos são elaborados de forma independente, sofrendo, entretanto, a consolidação que possibilita o conhecimento do desempenho global das finanças públicas.

b) Princípio da universalidade: é considerado uma regra fundamental para o controle parlamentar sobre as finanças públicas, uma vez que, possibilita ao legislativo, conhecer todas as receitas e despesas do governo e dar prévia autorização para a respectiva arrecadação e realização, como também, impedir a realização de qualquer operação de receita e despesa pelo Executivo sem prévia autorização do legislativo, ademais, possibilita conhecer o exato volume global das despesas projetadas pelo governo, a fim de autorizar a cobrança dos tributos estritamente necessários para atendê-las.

Esse princípio está incorporado na legislação brasileira, segundo prevê a Lei nº 4.320/64 no seu artigo 2º: *“A lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecido aos princípios de unidade, universalidade e anualidade”*.

c) Princípio do orçamento bruto: Este princípio normatiza que as parcelas da receita e da despesa devem ser expressas no orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução. Com essa regra pretende-se impedir a inclusão de importâncias líquidas, isto é, a inclusão de saldos positivos ou negativos resultantes do confronto entre as receitas e as despesas de determinado serviço público. Esse

artigo 6º da Lei nº 4.320/64: Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedados quaisquer deduções+.

d) Princípio da anualidade ou periodicidade: o orçamento deve ser elaborado e autorizado para um período determinado. Salvo algumas poucas exceções, a anualidade orçamentária é uma regra praticamente unânime entre as nações modernas. De um modo geral, o período de vigência do orçamento varia entre os países. A maioria faz coincidir o ano financeiro com o ano civil (de 1 de janeiro a 31 de dezembro), havendo países que adotam outros períodos: 1 de julho a 30 de junho (Itália e Suécia), 1 de abril a 30 de março (Inglaterra e Alemanha), 1 de outubro a 30 de setembro (Estados Unidos). Segundo Giacomoni (2009) , essas variações do ano financeiro em face do ano civil podem ser determinadas pelo tipo de economia preponderante do país. Uma economia assentada no setor agrícola gerará receita tributária nas épocas de colheita e comercialização, sendo lógico que o ano orçamentário coincida com o ano agrícola. No Brasil, a anualidade é uma regra consagrada, porém a Lei nº 4.320/64 passou a exigir que os orçamentos anuais fossem complementados com projeções plurianuais no âmbito dos investimentos. A Constituição de 1988 mantém a regra da anualidade do orçamento e estipula a criação de um plano plurianual. O artigo 165 da Carta Magna estabelece como iniciativa do Poder Executivo as Leis: I . do plano plurianual; II . das diretrizes orçamentárias; III . dos orçamentos anuais+.

e) Princípio da não afetação das receitas: significa que nenhuma parcela da receita poderá ser reservada ou comprometida para atender a determinados gastos. Essa exigência de que as receitas não sofram vinculações é uma imposição de bom senso, pois recursos excessivamente vinculados são sinônimos de dificuldades, uma vez que podem significar sobra em programas de menor importância e falta em outros de maior prioridade. Alguns recursos previstos nos orçamentos são naturalmente vinculados à execução de determinadas despesas. Como exemplo, pode-se citar o produto da arrecadação das taxas, o qual é vinculado à realização de despesas certas, pois servem para custear serviços prestados pelo Estado. A Constituição de 1988 estabelece em seu artigo 167: São vedados [...] IV . a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem

io de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo artigo 212, e a prestação de garantias a operações de crédito por antecipação de receita, previstas no artigo 165, § 8º, bem assim o disposto § 4º deste artigo+.

f) Princípio da discriminação ou especialização: significa que as receitas e as despesas devem aparecer no orçamento de maneira discriminada, de tal forma que se possa saber, detalhadamente, a origem dos recursos e sua aplicação. A legislação brasileira prevê este princípio na Lei nº 4.320/64 no seu artigo 5º, ~~o~~ Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único+.

g) Princípio da exclusividade: a lei orçamentária deverá conter apenas matéria financeira, excluindo-se dela qualquer dispositivo estranho à estimativa da receita e à fixação da despesa para o próximo exercício. Essa regra surgiu com o intuito de impedir que a Lei de Orçamento fosse utilizada como meio de aprovação de matérias outras que nada tinham a ver com questões financeiras.

Esse princípio está previsto na atual Constituição brasileira, no § 8º do artigo 165: ~~o~~ lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e a fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei+.

h) Princípio do equilíbrio: dentre os princípios relatados, este é o que tem merecido maior atenção, fora do âmbito específico, interessando principalmente às áreas de finanças públicas, política fiscal e desenvolvimento econômico. No Brasil esta regra está clarificada pela sistemática adotada na Constituição de 1988, onde o eventual *déficit* deve aparecer embutido nas chamadas operações de crédito que classificam tanto os financiamentos de longo prazo contratados para realização de obras, quanto as operações de curto prazo de recomposição do caixa e que se transformam em longo prazo pela permanente rolagem e a própria receita com a colocação de títulos e obrigações emitidos pelos tesouros. A Constituição de 1988, no artigo 167, III, veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital. Essa regra determina que cada unidade

lividamento vinculado apenas à realização de investimentos e não à manutenção da máquina administrativa e demais serviços.

Deve-se ressaltar que existem outros princípios, na medida que o orçamento evoluiu, suas regras sofrem alterações, portanto, apresenta-se novos princípios utilizados na atualidade: a) da clareza, onde o orçamento deve ser apresentado em linguagem clara e compreensível a todas as pessoas que, por força de ofício ou interesse, precisam manipulá-lo; b) da publicidade, pelo interesse que desperta o orçamento público deve merecer ampla publicidade; c) da exatidão, que envolvem questões de ordem técnica e ética, onde a preocupação deve ser com a realidade e com a efetiva capacidade. Essa regra deve ser observada não apenas pelos setores encarregados pela política orçamentária, como também por todos os órgãos executivos que solicitam recursos para implementação de programas e projetos. A prática de superdimensionamento da solicitação de recursos constitui clara violência ao princípio da exatidão; e) Princípio da programação: a evolução das funções do orçamento público gerou este novo princípio, onde, devido aos crescentes encargos e com recursos sempre escassos, os governos passaram a utilizar o orçamento como instrumento auxiliar efetivo da administração, especialmente como técnica de ligação entre as funções de planejamento e de gerência.

INSTITUIÇÕES PESQUISADAS

Neste capítulo será apresentado o perfil das instituições pesquisadas, conforme informações disponíveis nos sites de cada instituição.

4.1 Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas - IFAM

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas (IFAM), instituição criada nos termos da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, vinculado ao Ministério da Educação, possui natureza jurídica de autarquia, sendo detentora de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar.

O IFAM é uma instituição de educação superior, básica e profissional, pluricurricular e multicampi, especializada na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos a partir de prática pedagógica e tem como sedes para fins da legislação educacional as seguintes unidades:

- a) Reitoria;
- b) Campus Manaus Centro;
- c) Campus Manaus Distrito Industrial;
- d) Campus Manaus Zona Leste;
- e) Campus São Gabriel da Cachoeira;
- f) Campus Coari;
- g) Campus Lábrea;
- h) Campus Maués;
- i) Campus Parintins;
- j) Campus Presidente Figueiredo;
- k) Tabatinga.

Para efeito da incidência das disposições que regem a regulação, avaliação e supervisão da instituição e dos cursos de educação superior, o IFAM é equiparado às universidades federais.

atuação territorial para criar e extinguir cursos, bem como para registrar diplomas dos cursos por ele oferecidos, circunscrito ao Estado do Amazonas, aplicando-se, no caso da oferta de ensino a distância, legislação específica.

O IFAM tem sede e foro na cidade de Manaus - Amazonas, com a reitoria, órgão de administração geral, instalada em espaço físico distinto dos campi.

O IFAM tem os seguintes objetivos:

- I. ministrar educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados, para os concluintes do ensino fundamental e para o público da educação de jovens e adultos;
- II. ministrar cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores, objetivando a capacitação, o aperfeiçoamento, a especialização e a atualização de profissionais, em todos os níveis de escolaridade, nas áreas da educação profissional e tecnológica;
- III. realizar pesquisas aplicadas, estimulando o desenvolvimento de soluções técnicas e tecnológicas, estendendo seus benefícios à comunidade;
- IV. desenvolver atividades de extensão de acordo com os princípios e finalidades da educação profissional e tecnológica, em articulação com o mundo do trabalho e os segmentos sociais, e com ênfase na produção, desenvolvimento e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos;
- V. estimular e apoiar processos educativos que levem à geração de trabalho e renda, à emancipação do cidadão, na perspectiva do desenvolvimento socioeconômico local e regional; e
- VI. ministrar em nível de educação superior:

4.1.2 Estrutura organizacional

A Organização Geral do IFAM compreende:

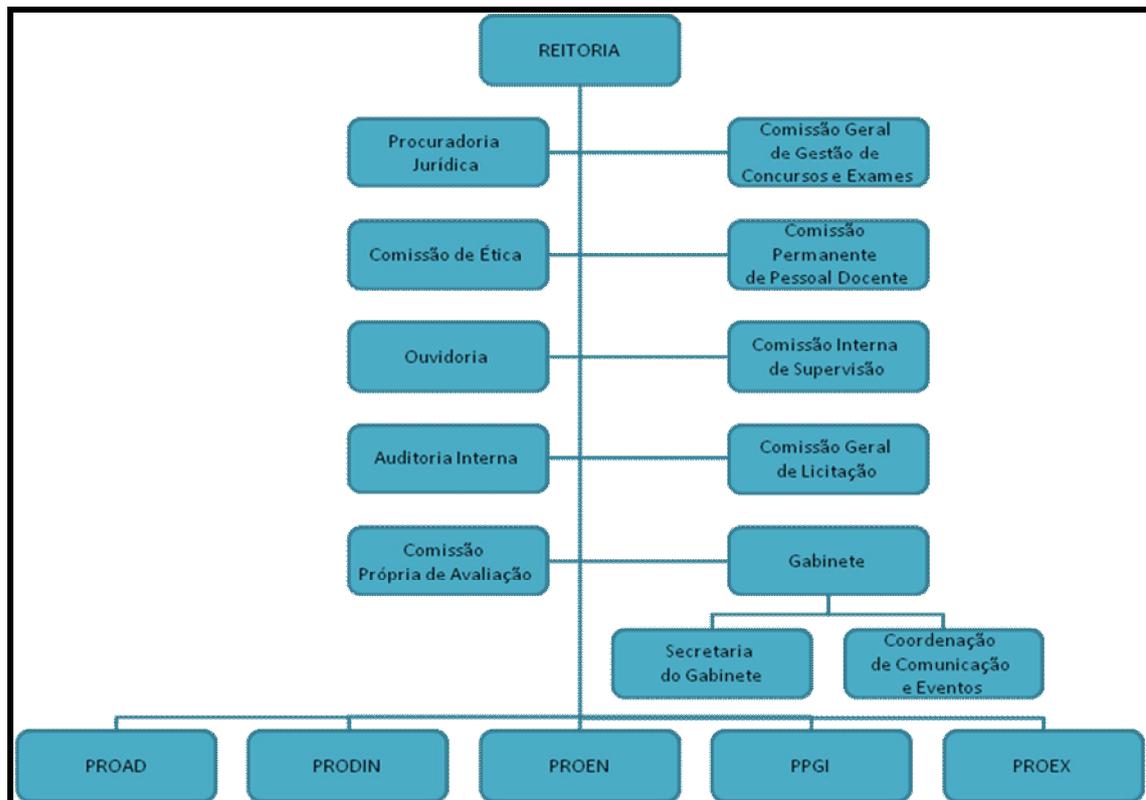
I - Colegiados:

- a) Conselho Superior;
- b) Colégio de Dirigentes;

II - Reitoria:

- b) Pró-Reitorias:
 - i) Pró-Reitoria de Ensino;
 - ii) Pró-Reitoria de Extensão;
 - iii) Pró-Reitoria de Pesquisa e Inovação;
 - iv) Pró-Reitoria de Administração e Planejamento;
 - v) Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional;
- c) Diretorias Sistêmicas;
- d) Auditoria Interna; e
- e) Procuradoria Federal. Informações obtidas no site do IFAM.

Figura 6 - Organograma IFAM



Fonte: Site IFAM.

4.2 Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA

A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) é uma instituição pública de pesquisa vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Criada em 26 de abril de 1973, tem como objetivo o

, conhecimentos e informações técnico-científicas voltadas para a agricultura e a pecuária brasileira.

Tem como missão "viabilizar soluções de pesquisa, desenvolvimento e inovação para a sustentabilidade da agricultura, em benefício da sociedade brasileira".

A sua atuação junto à sociedade baseia-se numa estrutura organizacional composta de Unidades de Pesquisa, Unidades de Serviços e Unidades Centrais, contando com 9.248 empregados, dos quais 2.215 são pesquisadores. Suas unidades (centros de pesquisa) estão distribuídas em quase todos os Estados do Brasil e suas ações de pesquisa têm abrangência nacional.

Está sob a sua coordenação o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA), constituído por instituições públicas federais, estaduais, universidades, empresas privadas e fundações que, de forma cooperada, executam pesquisas nas diferentes áreas geográficas e campos do conhecimento científico.

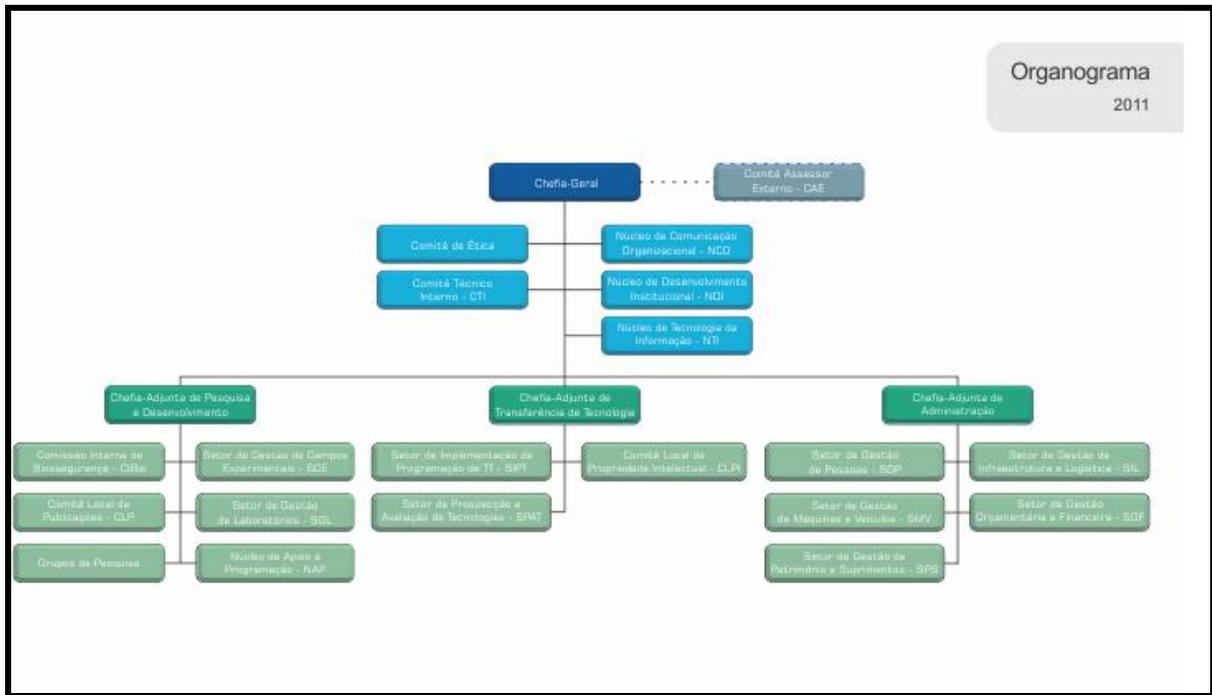
Em termos de cooperação internacional, a Embrapa mantém 78 acordos bilaterais de cooperação técnica com mais de 56 países e 89 instituições, bem como acordos multilaterais com 20 organizações internacionais, envolvendo principalmente a pesquisa em parceria. Mantém ainda laboratórios virtuais no exterior (Labex) para o desenvolvimento de pesquisas e prospecção de tendências em temas na fronteira do conhecimento nos Estados Unidos, França, Inglaterra, Holanda e Coréia do Sul. Também possui um escritório em Gana para compartilhar conhecimento científico e tecnológico junto aos países africanos e, mais recentemente, no Panamá e Venezuela visando a uma atuação na América Latina.

A EMBRAPA atua no Estado do Amazonas desde 1974, por meio da Unidade de Execução de Pesquisa de Âmbito Estadual (UEPAE de Manaus) e do Centro Nacional de Pesquisa de Seringueira e Dendê (CNPSP). Com a fusão das Unidades em 1989, passou a chamar-se Centro de Pesquisa Agroflorestal da Amazônia Ocidental (CPAA), e atualmente é denominada Embrapa Amazônia Ocidental.

A Unidade atende a demandas dos mercados local e regional dentro do programa de agricultura familiar, principalmente com mandioca, cultivo de grãos e olericultura; do mercado nacional realizando pesquisas com fruteiras tropicais, dendê, seringueira, espécies florestais, guaraná e piscicultura; e do mercado

e sementes de dendê. Informações obtidas no site da EMBRAPA.

Figura 7 - Organograma EMBRAPA



Fonte: site EMBRAPA.

4.3 Instituto de Pesquisas da Amazônia - INPA

Implementado em 1954, o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA) ao longo dos anos, vem realizando estudos científicos do meio físico e das condições de vida da região amazônica para promover o bem-estar humano e o desenvolvimento sócio-econômico regional. Atualmente, o INPA é referência mundial em Biologia Tropical.

Os primeiros anos do INPA foram caracterizados pela exploração da área por meio de pesquisas, levantamentos e inventários de fauna e de flora. Hoje, o desafio é expandir de forma sustentável o uso dos recursos naturais da Amazônia.

Para cumprir o desafio, o Instituto possui doze Coordenações de Pesquisas: Botânica; Biologia Aquática; Ecologia; Aquicultura; Tecnologia de Alimentos; Silvicultura Tropical; Ciências da Saúde; Produtos Florestais; Produtos Naturais; Entomologia; Ciências Agrônomicas; Clima e Recursos Hídricos e um Núcleo de Pesquisas em Ciências Humanas e Sociais, o qual foi criado para trabalhar com as

ção. O INPA possui três núcleos de pesquisas localizados nos Estados do Acre, Roraima e Rondônia. Informações obtidas no site do INPA.

4.3.1 Infraestrutura

O INPA tem sua sede em uma área de 379.868,41m², na área urbana de Manaus, distribuída em três *campis*:

- Campus Aleixo I, com 255.736,49m²;
- Campus Aleixo II, com 49.131,92m²;
- Campus do V-8, com 75.000,00m².

Três reservas florestais e duas biológicas, quatro estações experimentais, duas bases flutuantes de pesquisa, um laboratório flutuante e um barco de pesquisa também compõem sua estrutura, conforme segue abaixo.

Reservas:

- Adolpho Ducke;
- Walter Egler;
- Ouro Preto d'Oeste, em Rondônia;
- Biológica da Campina;
- Biológica do Cuieiras.

Estações Experimentais:

- Silvicultura Tropical;
- Fruticultura;
- Hortaliças (Olericultura);
- Agricultura de Várzea.

Bases Flutuantes de Pesquisas:

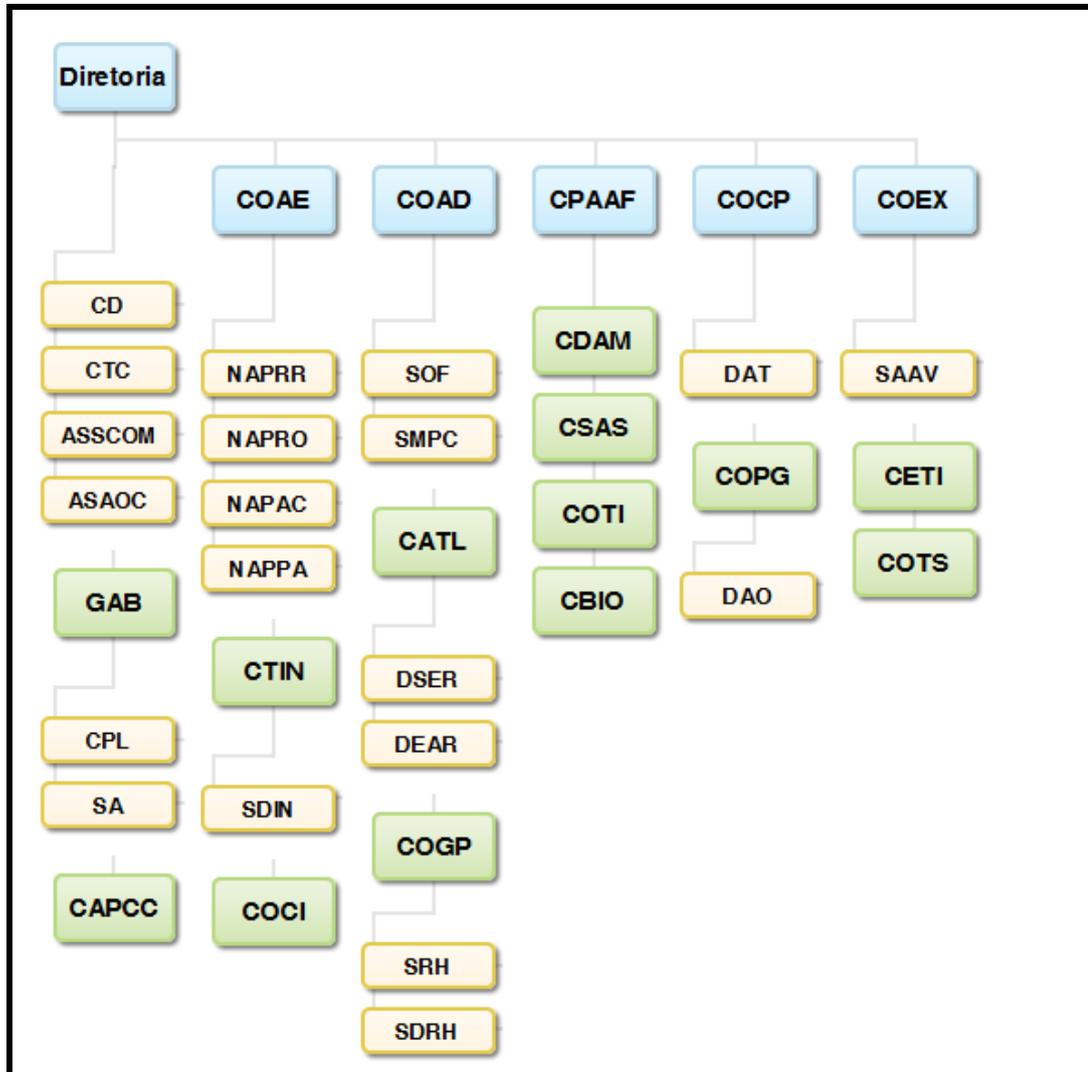
- Catalão, no Encontro das Águas;
- Tarumã, no Rio Negro.

Laboratório Flutuante:

- Herald Sioli, na Ilha da Manchanteria.

- Amanáí II.

Figura 8 - Organograma INPA



Fonte: Site INPA.

4.4 Superintendência da Zona Franca de Manaus - SUFRAMA

A Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), autarquia, criada pelo Decreto-lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, e vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, com sede na cidade de Manaus, capital do Estado do Amazonas, a Suframa atua como agência promotora de investimentos, que tem a responsabilidade de identificar alternativas econômicas e atrair empreendimentos para a região, objetivando a geração de emprego e renda.

arquia vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior que administra a Zona Franca de Manaus - ZFM, com a responsabilidade de construir um modelo de desenvolvimento regional que utilize de forma sustentável os recursos naturais, assegurando viabilidade econômica e melhoria da qualidade de vida das populações locais.

A SUFRAMA viabilizou a implantação dos três pólos que compõem a ZFM - comercial, industrial e agropecuário - e promove a interiorização do desenvolvimento por todos os estados da área de abrangência do modelo, identificando oportunidades de negócios e atrai investimentos para a região tanto para o Pólo Industrial de Manaus quanto para os demais setores econômicos da sua área de atuação.

Com recursos arrecadados com a prestação de serviço das empresas beneficiárias dos incentivos fiscais do modelo ZFM, a SUFRAMA faz parcerias com governos estaduais e municipais, instituições de ensino e pesquisa e cooperativas, financia projetos de apoio à infra-estrutura econômica, produção, turismo, pesquisa & desenvolvimento e de formação de capital intelectual. O objetivo é minimizar o custo amazônico, ampliar a produção de bens e serviços voltados à vocação regional e, ainda, capacitar, treinar e qualificar trabalhadores.

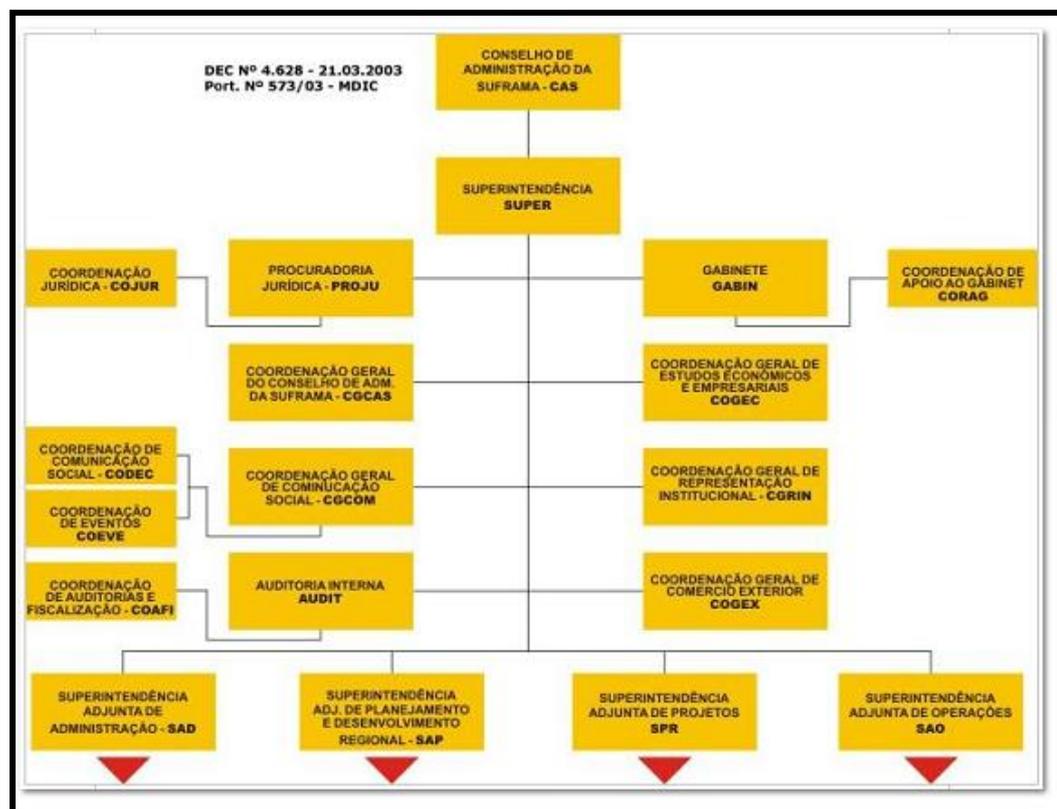
A SUFRAMA cuida do desenvolvimento da Amazônia como os produtos retirados da mata pelos nativos, que são treinados, exemplos como a extração de castanha-do-pará. A Suframa, Zona franca de Manaus abrange os estados: Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima e algumas cidades do Amapá.

A SUFRAMA tem a missão de promover o desenvolvimento sócio-econômico, de forma sustentável, na sua área de atuação, mediante geração, atração e consolidação de investimentos, apoiado em capacitação tecnológica, visando a inserção internacional competitiva, a partir das seguintes ações:

- I. Identificar e divulgar oportunidades de investimentos;
- II. Atrair investidores nacionais e estrangeiros e apoiar o empreendedorismo local;
- III. Obter o reconhecimento nacional e internacional como agência permanente de indução do desenvolvimento sustentável;
- IV. Identificar e estimular investimentos em infra-estrutura pelos setores público e privado;

- Realizar os investimentos na formação de capital intelectual e em ciência, tecnologia e inovação pelos setores público e privado;
- VI. Consolidar o Polo Industrial de Manaus - PIM;
 - VII. Buscar o superávit da balança comercial em sua área de atuação;
 - VIII. Incrementar as atividades agrícolas, florestais e agroindustriais;
 - IX. Fortalecer as atividades do comércio de mercadorias estrangeiras, nacionais e regionais;
 - X. Contribuir para o aprimoramento da prestação de serviços relacionados às atividades econômicas de sua área de atuação;
 - XI. Intensificar o processo de articulação e de parceria com órgãos e entidades públicas e privadas;
 - XII. Buscar a permanente inovação organizacional;
 - XIII. Contribuir para a conscientização e consolidação do conceito de desenvolvimento sustentável na região; e
 - XIV. Aprimorar o processo de interiorização dos efeitos do modelo ZFM
- Informações obtidas no site da SUFRAMA.

Figura 9 - Organograma da SUFRAMA



Fonte: Site SUFRAMA.

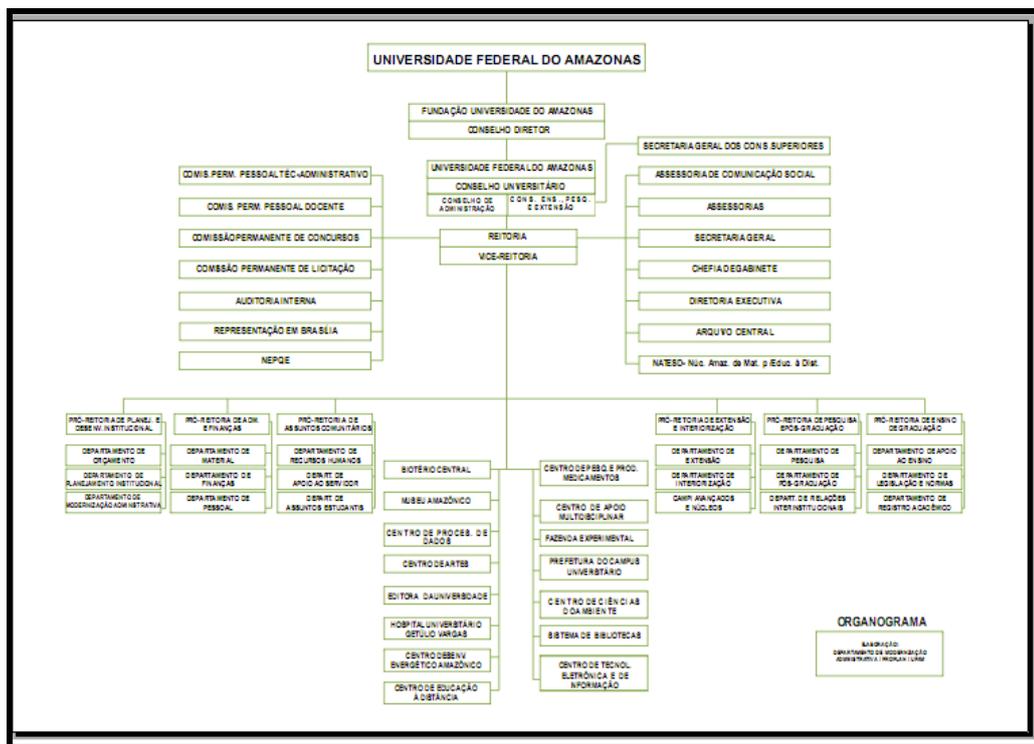
A Fundação Universidade do Amazonas (FUA), órgão da Administração Indireta vinculada ao Ministério da Educação, possui em sua Estrutura Organizacional 06 Pró-Reitorias, 13 Órgãos Suplementares, 14 Unidades Acadêmicas localizadas na sede e 05 Campus nos municípios de Benjamin Constant, Coari, Humaitá, Parintins e Itacoatiara. Por ser uma unidade administrativa indireta não possui autonomia orçamentária, depende de uma unidade orçamentária do Ministério da Educação (MEC) para obtenção e aplicação de recurso.

4.5.1 Estrutura Administrativa

A estrutura administrativa da Universidade é constituída pelo órgão superior máximo que é a Reitoria, seguida pelas Pró-reitorias e Órgãos Suplementares, cada um destes segmentos possui vários setores conforme descrito a seguir:

- **Reitoria:** composta pelo Gabinete, Diretoria Executiva, Secretaria Geral dos Conselhos Superiores, Representação em Brasília, Assessoria de Comunicação, Procuradoria Jurídica, Auditoria Interna e Comitê Gestor.
- **Pró-Reitorias:** divididas em Ensino de Graduação, Pesquisa e Pós-Graduação, Extensão e Interiorização, Planejamento, Administração, Assuntos Comunitários.
- **Órgãos Suplementares:** Biblioteca Central, Centro de Artes, Centro de Ciências do Ambiente, Centro de Processamento de Dados, Editora da UFAM, Fazenda Experimental, Museu Amazônico, Prefeitura do Campus, Centro de Tecnologia Eletrônica e da Informação, Centro de Desenvolvimento Energético Amazônico, Centro de Pesquisa e Produção de Medicamentos, Centro de Educação a Distância e Biotério. Informações obtidas no site da UFAM.

3) - Organograma da UFAM



Fonte: Site UFAM.

4.6 Fundação Oswald Cruz - FIOCRUZ

O Instituto Leônidas e Maria Deane (ILMD) é a unidade técnico-científica da Fundação Oswaldo Cruz na Amazônia, localizada no Estado do Amazonas, com sede na cidade de Manaus. Sua missão é contribuir para a melhoria das condições de vida e saúde das populações amazônicas e para o desenvolvimento científico regional. Para tanto, são estabelecidas parcerias com instituições de ensino e pesquisa da região que proporcionam o desenvolvimento de projetos de caráter multidisciplinar e interinstitucional, gerando dados essenciais para a criação de políticas públicas que primam pela melhoria da qualidade de vida da sociedade em geral.

A produção de conhecimento científico o ILMD/Fiocruz Amazônia também ocorre através das ações de cooperação técnica, realizadas através da assessoria técnico-científica desenvolvida junto ao Sistema Único de Saúde (SUS), com foco especial no conhecimento das realidades sócio-sanitárias e epidemiológicas da Amazônia. Visando a troca de experiências e de conhecimento, o apoio para pesquisas, o desenvolvimento tecnológico e a capacitação de recursos humanos o

ação com instituições nacionais e internacionais de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde (CT&IS) por meio do Acordo Multilateral de Cooperação Técnico-Científica em Saúde das instituições da Amazônia e a Rede Pan-Amazônica de CT&IS.

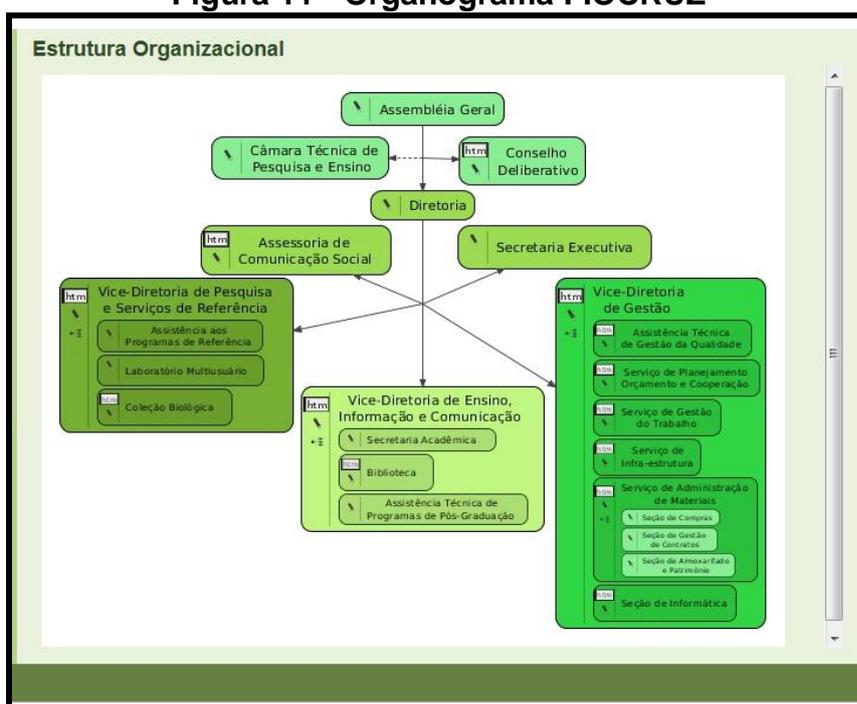
4.6.1 Missão

Contribuir para a melhoria das condições de vida e saúde das populações amazônicas e para o desenvolvimento científico e tecnológico regional, integrando a pesquisa, a educação e ações de saúde pública.

4.6.2 Visão

Ser uma instituição conhecida local, nacional e internacionalmente, como um centro de referência em desenvolvimento científico e tecnológico, inovador em saúde na área da sócio-biodiversidade, na Região Amazônica. O ILMD teve origem no antigo Escritório Técnico da Amazônia (ETA-Fiocruz), implantado em 21 de janeiro de 1994, nas dependências do Instituto de Medicina Tropical de Manaus. Informações obtidas no site da Fiocruz.

Figura 11 - Organograma FIOCRUZ



Fonte: Site da FIOCRUZ.

Gil (2010) define pesquisa como um processo sistematizado e racionalizado para obter respostas a partir de diversos métodos e técnicas de investigação científica. O presente capítulo trata dos procedimentos metodológicos empregados por esta pesquisadora para a consecução deste trabalho

5.1 Classificação da pesquisa

O estudo quanto à finalidade pode ser classificado como uma pesquisa aplicada, pois este tipo de pesquisa abrange estudos a respeito de problemas identificados, a partir da vivência do pesquisador, que se propõe a investigar a situação e ampliar os conhecimentos a respeito do assunto (GIL, 2010).

Esta pesquisa, segundo sua natureza de dados pode ser classificada como quantitativa, pois conforme o autor citado, neste tipo de pesquisa os dados são analisados, a partir de instrumentos pré-determinados. São utilizadas técnicas matemáticas e estatísticas para tabulação dos dados obtidos.

Quanto aos seus objetivos mais gerais pode-se classificar esta pesquisa como exploratória, pois neste tipo de estudo há a peculiaridade do pesquisador poder planejar o processo de pesquisa através de vários métodos: levantamento bibliográfico, entrevistas, análise de exemplos que auxiliem na compreensão do tema (GIL, 2010).

Pode-se também concluir que se trata de pesquisa descritiva, pois ainda de acordo com Gil (2010), este tipo de pesquisa tem como objetivo buscar possíveis relações entre as variáveis, visando identificar a natureza dessa relação. Ademais, se caracteriza pela busca da opinião de uma população.

No caso da pesquisa em questão, avaliar junto aos gestores se o orçamento-programa nas instituições a serem pesquisadas está sendo utilizado como instrumento de gestão.

O tratamento das referidas informações para a análise e interpretação dos respectivos dados primários, é feito mediante um sistema de pontuação acumulada em face da resposta fornecida no formulário.

Um dos métodos implementados para delineamento desta pesquisa foi a pesquisa bibliográfica, porque recorreu aos estudos que contemplam o tema estudado em livros e artigos científicos e dissertações.

Foi utilizado o método de estudo de caso por que se objetivou pesquisar algumas instituições, pois conforme Gil (2010), este método consiste em estudo aprofundado de determinados objetos, de maneira que se permita o seu amplo e detalhado conhecimento. Para o autor o objetivo desta técnica é permitir ao pesquisador explorar a respeito do assunto pesquisado, bem como explicar as variáveis causais do fenômeno estudado. Para Yin (2010, p. 39):

Este método consiste em investigar um fenômeno contemporâneo em profundidade em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto são claramente evidentes.

Sendo assim, a partir da aplicação dos questionários nas instituições pesquisadas se pretendeu conhecer alguns aspectos da pesquisa, a partir da tabulação dos dados.

5.3 Universo da pesquisa

Conforme pesquisa realizada no Sistema SIAFI (Sistema de Administração Financeira do Governo Federal) existem 49 órgãos federais cadastrados cidade de Manaus, no entanto, ao se restringir a seleção para órgãos usuários do SIAFI com atividades de ensino, pesquisa e extensão e desenvolvimento, chegou-se ao número de 06 (seis) instituições discriminadas conforme quadro 8, abaixo.

Quadro 8 - Unidades pesquisadas

ÓRGÃO	UNIDADE GESTORA
EMBRAPA	135049
FIOCRUZ	254474
IFAM	158142
INPA	240105
UFAM	154039
SUFRAMA	193028

Fonte: SIAFI, transação >CONUO (Consulta unidade orçamentária).

documentos informando o objetivo da pesquisa às instituições acima e solicitando autorização para aplicação, como também, pedindo o nome dos gestores responsáveis pela administração do orçamento e consultando sobre a disponibilidade para responder os questionários.

A escolha por pesquisar estes órgãos se justifica pela temática afim com a UFAM, haja vista todas as instituições terem em comum, a pesquisa, o ensino e o desenvolvimento da região Norte. Ademais a pesquisadora faz parte de um programa de mestrado subsidiado pela Universidade Federal do Amazonas, tendo com a proposta inicial desenvolver pesquisas no âmbito da UFAM.

5.4 Instrumentação

Para a consecução da pesquisa, foi elaborado um formulário contendo 11 (onze) questões fechadas e 02 (duas) abertas diretamente relacionadas à elaboração e execução orçamentárias. As respostas às perguntas, enunciadas pelo pesquisador ao pesquisado, resultaram de contatos com os gestores ligados à área de orçamento das instituições a serem pesquisadas (UFAM, INPA, IFAM e SUFRAMA e FIOCRUZ e EMBRAPA).

Para justificar a utilização de 11 (onze) perguntas, é preciso dizer que se pensou em contemplar de maneira satisfatória, os objetivos da pesquisa os quais estão em consonância com o terceiro objetivo específico do trabalho. Ademais, a pesquisa foi utilizada com êxito na tese de Doutorado de Rogério Konsciński (2003).

5.5 Coleta de dados

A pesquisa aplicada junto aos órgãos públicos federais, usuários do SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira) para coleta de dados, tem como objetivos principais:

- a) verificar se as normas constitucionais e legais que norteiam a elaboração e execução do orçamento estão sendo atendidas,

- aderência das práticas gerenciais das entidades participantes em relação aos princípios orçamentários, conceitos e exigências legais concernentes ao orçamento-programa;
- c) analisar a legitimidade do orçamento-programa como instrumento de planejamento e de gerenciamento público;

O processo de implantação da pesquisa ocorreu em quatro etapas:

- a) análise e estudo do conteúdo e do roteiro de pesquisa aplicado por Rogério Kosncianski (2003);
- b) aplicação do instrumento de pesquisa;
- c) classificação e agregação das informações coletadas; e
- d) análise dos resultados obtidos.

5.6 Tratamento estatístico

Essas 11 (onze) perguntas estão agrupadas em duas categorias: planejamento e gerenciamento públicos, que correspondem às dimensões institucional-legal, cultural, no sentido da passagem da visão puramente burocrática para a visão gerencial, e por fim, a introdução da administração pública gerencial. Cada item contém uma questão sobre uma situação específica ou prática institucional relacionada ao orçamento-programa.

Cada questão é avaliada quanto à sua aderência à realidade da instituição pública, no momento da aplicação da pesquisa, obedecendo a uma escala de avaliação do item graduada em três segmentos, ou seja:

Quadro 9 - Escala de resposta

0 = Í não se aplica	Significa que a instituição pública não está desenvolvendo ações no sentido de atender o conteúdo do item proposto.
1 = "aplica-se moderadamente"	Significa que existem dados ou fatos concretos que mostram a realização de ações na instituição, no sentido do atendimento da afirmação contida no item, manifestadas pelas expressões "às vezes" e/ou "mais ou menos". Existe alguma aceitação ou prática, mas não total.
2 = "aplica-se totalmente"	Significa que a assertiva está plenamente de acordo com a realidade da instituição pública consultada.

Fonte: Kosncianski (2003).

ção do formulário de pesquisa e dos respectivos critérios de pontuação, toma-se como exemplo a questão nº 5, que tem como enunciado: "O administrador público define padrões de qualidade no processo de atendimento à demanda coletiva a partir do orçamento-programa+. Em caráter exemplificativo, a resposta dada pelo entrevistado (gestor) poderia expressar uma das seguintes situações:

Quadro 10 - Simulação da escala de resposta

<p>a) Situação "1"</p> <p>Resposta dada: - "Não, não há esta preocupação na execução do orçamento".</p> <p>Avaliação da aderência do conteúdo da assertiva à realidade da instituição pública</p> <ol style="list-style-type: none"> A resposta dada apresenta que não há aderência, portanto, o conteúdo do item proposto é "não se aplica" à instituição em questão. Pontuação: "0" Isto significa que não há nenhuma mobilização no sentido de uma análise e melhoria dos procedimentos voltados à administração pública gerencial, por parte do administrador público e/ou demais servidores.
<p>b) Situação "2"</p> <p>Resposta dada: - "Há uma certa mobilização, e a curto prazo pode haver uma possibilidade para tal feito".</p> <p>Avaliação da aderência do conteúdo da assertiva à realidade da instituição pública</p> <ol style="list-style-type: none"> A resposta dada apresenta que há uma certa aderência, portanto, o conteúdo do item proposto é "se aplica moderadamente" à instituição em questão. Pontuação: "1" Isto significa que há uma certa mobilização no sentido de uma análise e melhoria dos procedimentos voltados à administração pública gerencial, por parte do administrador público e/ou demais servidores.
<p>Situação "3"</p> <p>Resposta dada: - "Sim, estamos mobilizados para tal feito, e implementamos ações voltadas para esse sentido".</p> <p>Avaliação da aderência do conteúdo da assertiva à realidade da instituição pública</p> <ol style="list-style-type: none"> A resposta dada sugere que há uma completa aderência, portanto, o conteúdo do item proposto é "se aplica totalmente" à instituição em questão. Pontuação: "2" Isto significa que há uma plena mobilização no sentido de uma análise e melhoria dos procedimentos voltados à administração pública gerencial, por parte do administrador público e/ou demais servidores.
<p>Após este exemplo explicativo, faz-se um destaque abordando a pontuação adotada, a qual corresponde a: "0", "1" e "2".</p> <p>Tal pontuação se deve ao fato de haver o risco de erro com a utilização de uma escala mais ampla. O instrumento de pesquisa encontra-se no anexo I.</p>

Fonte: Koscianski (2003).

As assertivas foram elaboradas, com vistas à contemplar a vários aspectos desta pesquisa: legal, cumprimento das metas orçamentárias, entre outros. Apresentaremos os objetivos de cada assertiva, conforme quadro 11, a seguir:

Quadro 11 **É** Assertivas

Assertiva 1 **É Cumprimento legal**

O primeiro alicerce para a boa gestão orçamentária é o cumprimento das normas constitucionais e legais que devem fundamentar o desenvolvimento de todas as ações e disseminação dos valores do planejamento e gerenciamento orçamentários públicos.

Assertiva 2 **É Instrumento do Planejamento e Gerenciamento públicos**

O critério examina a abordagem do planejamento e seu desdobramento eficaz no gerenciamento do orçamento-programa.

Assertiva 3 **É Cumprimento das metas orçamentárias**

O cumprimento das metas estabelecidas em projetos e atividades orçamentárias é **essencial** para estimular e confirmar o processo de planejamento e gerenciamentos públicos, voltados ao atendimento da demanda coletiva.

Assertiva 4 **É Programas, projetos e atividades orçamentárias em consonância com a Programação financeira do desembolso.**

A programação financeira do desembolso mensal estatuída na Lei Federal 4320/64, no Decreto Lei 200/67 e na Lei Complementar Federal 101/200.

Assertiva 5 **É Padrões de qualidade a partir do orçamento-programa**

O critério enfatiza a melhoria das atividades diárias de todas as unidades institucionais, destacando o papel fundamental do planejamento ao se direcionar as ações governamentais cotidianas, alinhando-as com as diretrizes expressas em projetos e atividades orçamentárias afinadas com a demanda coletiva.

Assertiva 6 **É Nível de satisfação da demanda coletiva**

Tem seu foco no desempenho institucional, que depende em geral, do grau de eficiência e eficácia operacionais.

Assertiva 7 **É Ações de simplificar e adequar a regulamentação a partir do orçamento-programa**

Se a instituição busca simplificar os procedimentos técnico-administrativos, a partir da utilização do orçamento-programa.

Assertiva 8 **É Procedimentos voltados à Administração Pública Gerencial.**

A administração pública gerencial caracteriza-se pela descentralização pública e administrativa, cujos administradores são considerados gerentes autônomos, com redução de níveis hierárquicos.

Assertiva 9 **É Elaboração e execução orçamentária contemplando o relacionamento entre a área técnica e os demais servidores, para identificar a demanda coletiva à prestação de bens e serviços públicos.**

Assertiva 10 - Tendências de gastos com atividades não previstas no orçamento programa-

Elaboração da proposta orçamentária, contemplando todas as áreas, minimizando a abertura de créditos adicionais.

Assertiva 11 - Esta assertiva está baseada na CF, no que se refere à obrigatoriedade da fiscalização pelos órgãos de controle com relação à execução orçamentária e financeira.

Fonte: Koscianski (2003).

Limitações

Com este estudo, espera-se avaliar a eficiência e eficácia do modelo, pois hoje, o cidadão é tratado como cliente, portanto, o serviço prestado deve ser de qualidade. Para isto os envolvidos no processo devem estar treinados, e paralelo a isto há necessidade de avaliação dos serviços prestados.

As limitações do trabalho se prendem à disponibilidade dos gestores em responder ao questionário, uma vez que, nem sempre o público alvo aceita ser entrevistado. Além disto, é necessário ressaltar que o uso da metodologia por outros pesquisadores requer uma certa vivência na área ou, pelo menos, um estágio. Isso porque, conhecimentos específicos de finanças e contabilidade do setor público são fundamentais para que, quando da realização de eventual entrevista, possa também o pesquisador identificar as dificuldades na obtenção das informações.

5.8 Resultados e discussão

O tratamento estatístico da pesquisa relativos aos dados coletados foram tabulados em um banco de dados. As informações foram trabalhadas preliminarmente através do método de análise descritiva, com cálculo das frequências e representação gráfica. Utilizou-se para análise o programa SPSS 16.0 e R versão 2.11.0.

5.9 Tratamento dos dados

Na tabela 1 são apresentadas as respostas dos 06 (seis) órgãos pesquisados aos 11 itens do formulário de pesquisa, conforme a seguir:

Tabela 1 É Dados coletados

ASSERTIVAS	INPA	UFAM	IFAM	SUFRAMA	FIOCRUZ	EMBRAPA
1. O administrador público tem o orçamento-programa como norteador de suas ações como gestor.	2	1	1	2	2	2
2. Na instituição existem evidências de que o orçamento-programa é entendido, aceito e viabilizado como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos.	2	0	1	2	2	2
3. Existem evidências de que as metas estabelecidas nos programas expressos em projetos e atividades orçamentárias, são cumpridas.	2	2	2	1	2	2
4. A concepção de gestão pública leva em consideração a identificação e a adequação da demanda coletiva por bens e serviços públicos expressa em programas, projetos e atividades orçamentárias em consonância com a programação financeira de desembolso.	2	2	2	2	2	2
5. O administrador público define padrões de qualidade no processo de atendimento à demanda coletiva a partir do orçamento-programa.	2	1	1	1	2	1
6. Os resultados das ações da instituição pública indicam uma tendência crescente no nível de satisfação da demanda coletiva em relação aos bens e serviços públicos prestados.	2	1	1	1	2	2
7. A instituição implementa ações de simplificação e adequação da regulamentação de seus procedimentos administrativos a partir do orçamento-programa.	2	0	0	2	2	1
8. O administrador público e os demais servidores públicos da instituição estão mobilizados para a análise e melhoria dos procedimentos voltados à administração pública gerencial.	2	1	1	2	2	2
9. Os processos de elaboração e execução do orçamento-programa da instituição contemplam a interface entre a área técnica e os demais servidores públicos, com vistas à identificação e à adequação da demanda coletiva à prestação dos bens e serviços públicos.	1	1	1	2	2	2
10. Existem indicadores que demonstram tendências decrescentes de realização de gastos com projetos/ atividades não previstos no orçamento-programa.	1	0	0	0	1	0
11. Os órgãos de controle interno e externo (Tribunal de Contas da União, nos dois últimos exercícios, opinaram pela regularidade da gestão da instituição.	2	0	2	1	2	2

Fonte: Formulários respondidos.

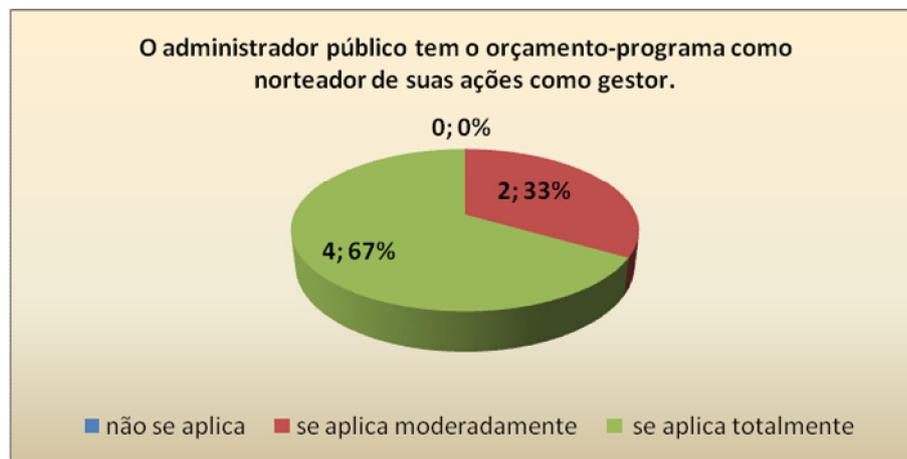
Pontuação.	101	111	121
	não se aplica	se aplica moderadamente	se aplica totalmente

A seguir apresenta-se a análise dos resultados obtidos na aplicação do questionário, conforme abaixo:

- a) Análise descritiva dos resultados dos questionários aplicados aos gestores das instituições pesquisadas e demonstração dos resultados, através de gráficos.

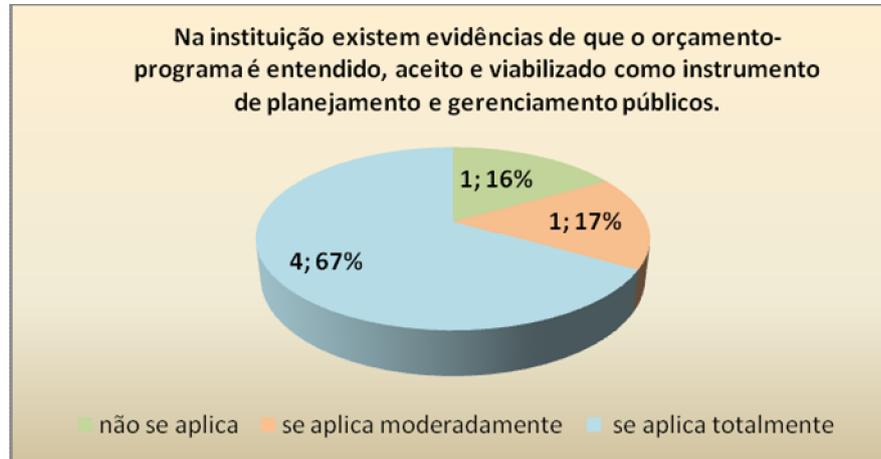
a) Análise descritiva dos dados coletados

Gráfico 1 - resposta assertiva 01



Pôde-se observar que a grande maioria: 67,00% têm o orçamento-programa como norte para as suas ações gerenciais, o que pode ser explicado pela aderência destes gestores aos princípios constitucionais e legais que norteiam uma boa gestão. Os respondentes têm conhecimento da necessidade da obediência aos princípios orçamentários, bem como o atendimento à legislação em todas as etapas do ciclo orçamentário. O restante que respondeu ~~se aplica moderadamente~~ (33%), tende a avaliar a experiência vivida no seu dia a dia, onde às vezes o orçamento não é encarado como instrumento de planejamento, mas apenas como o documento onde constam as disponibilidades para custear as ações dos gestores, concebidas conforme a urgência de cada situação.

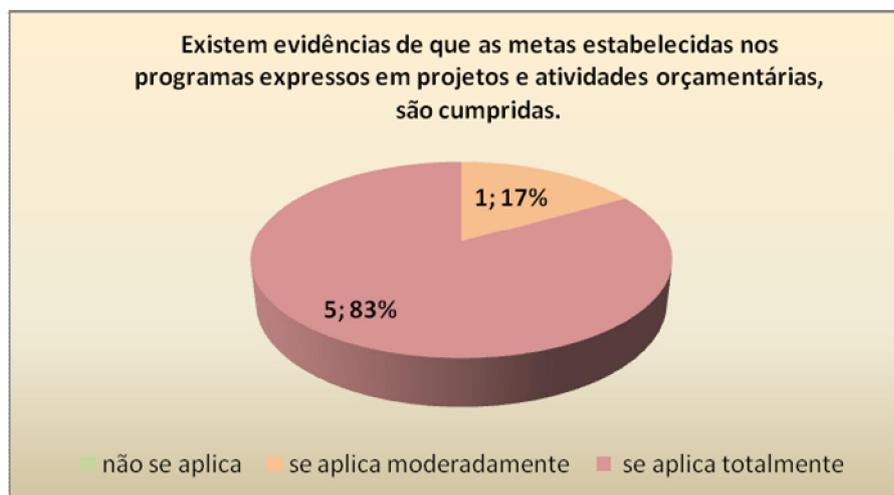
Gráfico 2 - resposta assertiva 02



Fonte: Pesquisa de campo.

Surpreendentemente 67,00% alegaram que o orçamento em suas instituições é aceito e viabilizado como instrumento de gestão, contrariando a idéia de que o orçamento é apenas uma necessidade formal e meramente legal, normatizado pela Lei nº 4.320/64. Uma proporção menor dos gestores (16%), responderam que não se aplica e 17% responderam que se aplica moderadamente, identificando que, em suas instituições, existe um conhecimento incipiente a respeito do orçamento e de como este conhecimento pode estar restrito à área técnica.

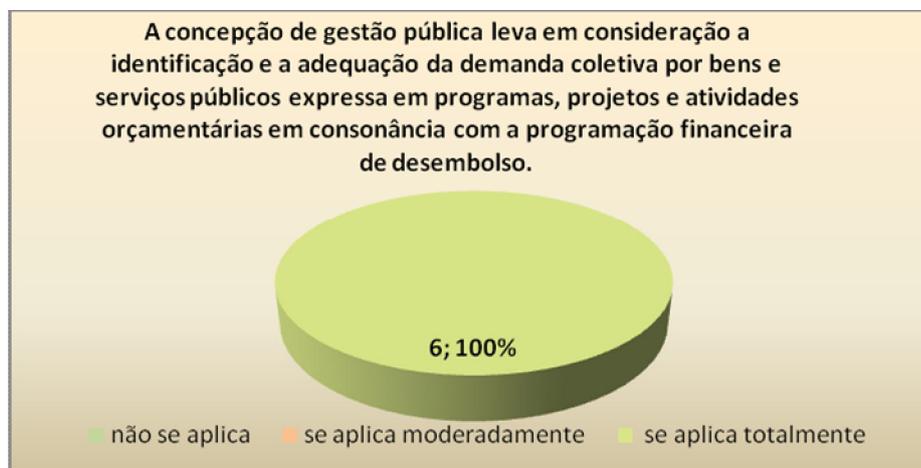
Gráfico 3 - resposta assertiva 03



Fonte: Pesquisa de campo.

sta dos entrevistados que 83,00% das instituições esforçam-se para cumprir o que foi previamente aprovado na LOA (Lei Orçamentária Anual), através de seus projetos e atividades. Em contrapartida, um menor número (17,00%) respondeu que se aplica moderadamente em suas instituições, o que pode ocorrer por insuficiência orçamentária, ou mesmo por outras deficiências de cada instituição: pessoal insuficiente, estrutura aquém das demandas, falta de acompanhamento dos projetos, entre outros fatores vivenciados pelos gestores.

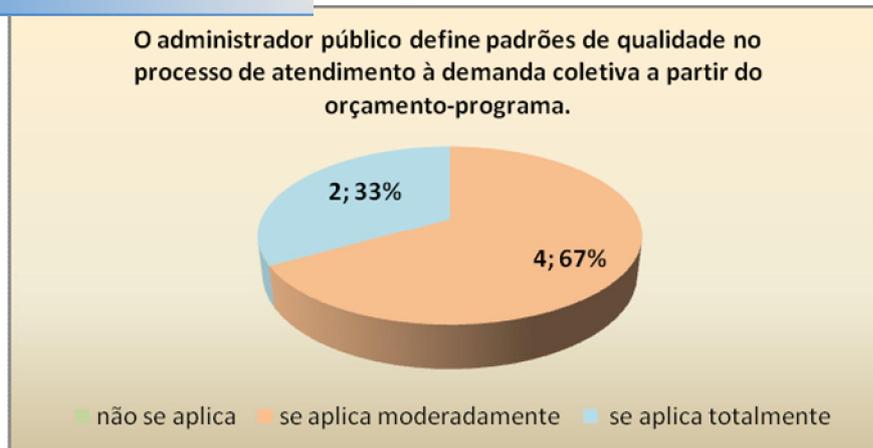
Gráfico 4 - resposta à assertiva 04



Fonte: Pesquisa de campo.

A execução dos programas nos órgãos públicos obedece ao cronograma de desembolso financeiro, normatizada através da Lei 4.320/64, pelo Decreto nº 200/67 e Lei Complementar Federal nº 101/200. Esta base legal visa assegurar às unidades orçamentárias recursos financeiros em tempo hábil para execução de seus programas. Pela adesão de 100% de cada gestor a esta assertiva denota que, neste caso, a execução orçamentária em cada unidade orçamentária está em consonância com a liberação financeira, totalmente equilibrada.

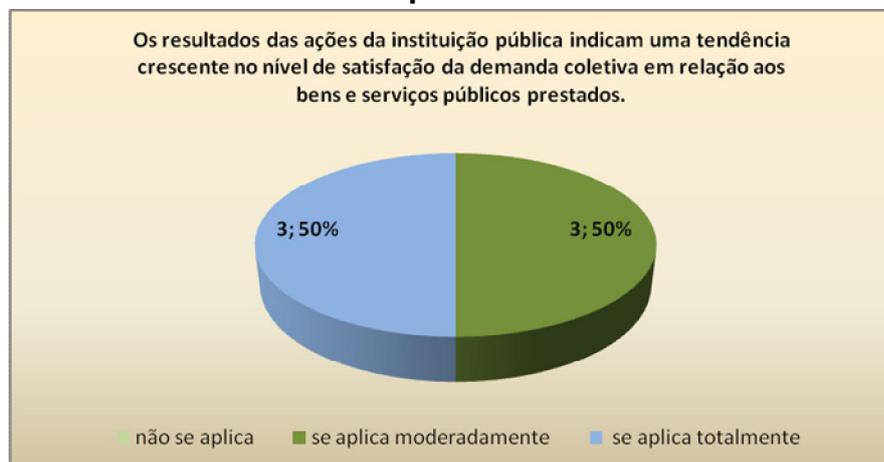
5 - resposta à assertiva 05



Fonte: Pesquisa de campo.

Embora os gestores tenham respondido na sua maioria que o orçamento é um instrumento gerencial, não há a preocupação efetiva em desenvolver padrões de qualidade no atendimento às demandas da sociedade atendidas pelo orçamento-programa, visto que somente 33,33% consideram como **se aplica totalmente**, e a grande maioria 67,00% considera que esta assertiva **se aplica moderadamente** em suas instituições, caracterizando o processo de elaboração orçamentária como um processo meramente formal em atendimento à legislação. Nestas instituições aparentemente, as ações orçamentárias são desenvolvidas visando cumprir o que foi aprovado, em consonância com as demandas de cada instituição, mas ainda sem avaliações realmente concretas do atendimento das demandas coletivas, embasadas em indicadores de desempenho dos programas, por exemplo.

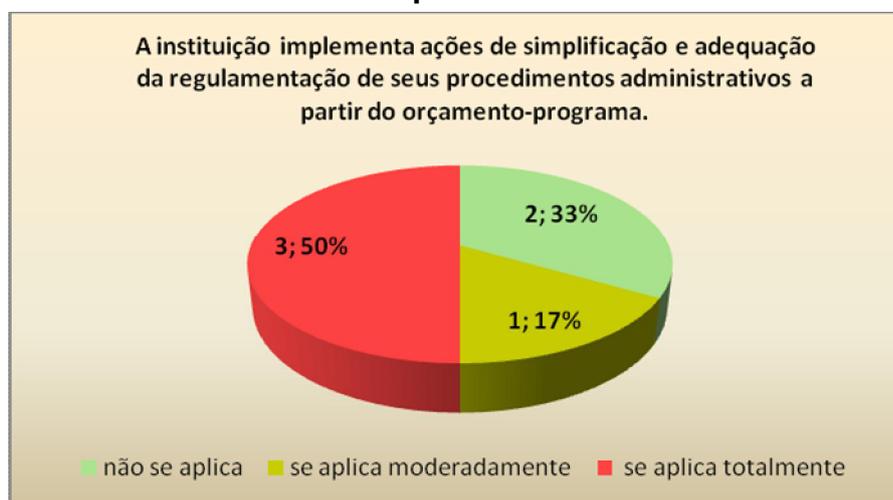
Gráfico 6 - resposta à assertiva 06



Fonte: Pesquisa de campo.

ados alcançados por cada instituição com relação a metas e ações desenvolvidas junto à sociedade pode ser vislumbrada quando da confecção da proposta orçamentária para o ano seguinte. As demandas são observadas através de médias históricas, onde pode haver decréscimos ou acréscimos em programas e ações. Parte dos entrevistados responderam **se aplica moderadamente** na proporção de 50%, caracterizando que, nas suas instituições esta assertiva não é uma constante, e há necessidade de se estabelecer mecanismos para avaliar de que forma o público avalia o serviço prestado, e onde pode-se melhorar.

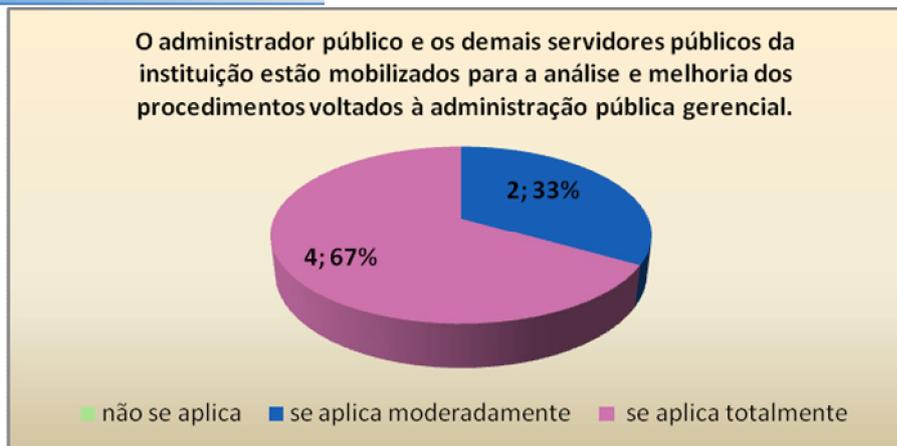
Gráfico 7 - resposta à assertiva 07



Fonte: Pesquisa de campo.

Não houve uniformidade nas informações dos gestores a respeito das ações de cada unidade para adequar os objetivos traçados no orçamento programa e o modo como o corpo técnico executa suas atividades do cotidiano, visto que somente 50% respondeu que **se aplica totalmente**. O restante dos gestores se dividiu em **não se aplica** (33%), e **se aplica moderadamente** (17%), identificando a carência de procedimentos voltados à correta aplicação do orçamento programa em cada unidade, já que esta prática pressupõe um corpo técnico devidamente esclarecido a respeito do funcionamento dos programas executados através do orçamento e uma estrutura operacional funcional, com desenvolvimento de normas amparadas em manuais e treinamentos.

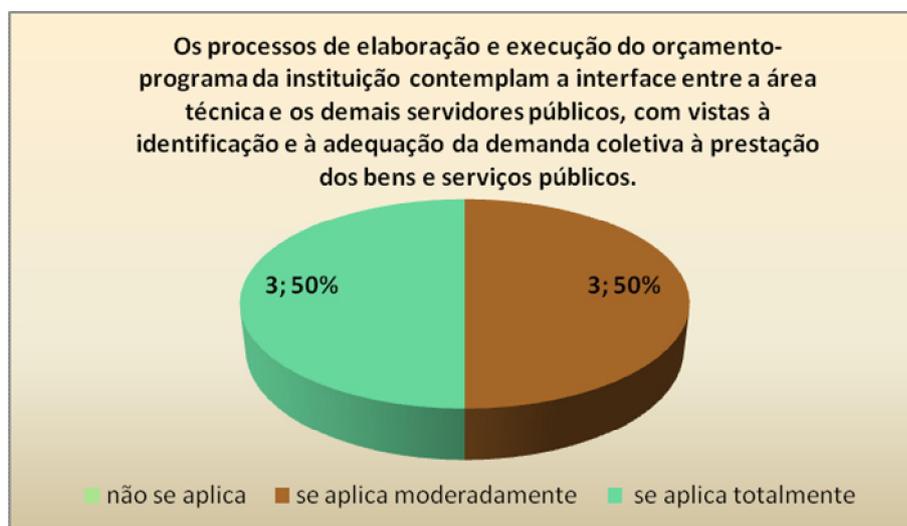
a à assertiva 08



Fonte: Pesquisa de campo.

Positivamente, a maioria dos respondentes, 67% manifestaram que em suas instituições há uma crescente preocupação em se utilizar das ferramentas gerenciais para alcance de uma administração preocupada com eficácia em suas ações, haja vista que algumas unidades têm desenvolvido controles internos, com utilização de sistemas que identificam as ações executadas, bem como existe uma rotina ainda em construção em algumas unidades de avaliações periódicas de médio prazo a respeito das ações institucionais. Um menor número dos gestores respondeu que se aplica moderadamente, (33%) à assertiva denotando que em suas unidades o há mobilização neste sentido, mas ainda de maneira a ser melhorada.

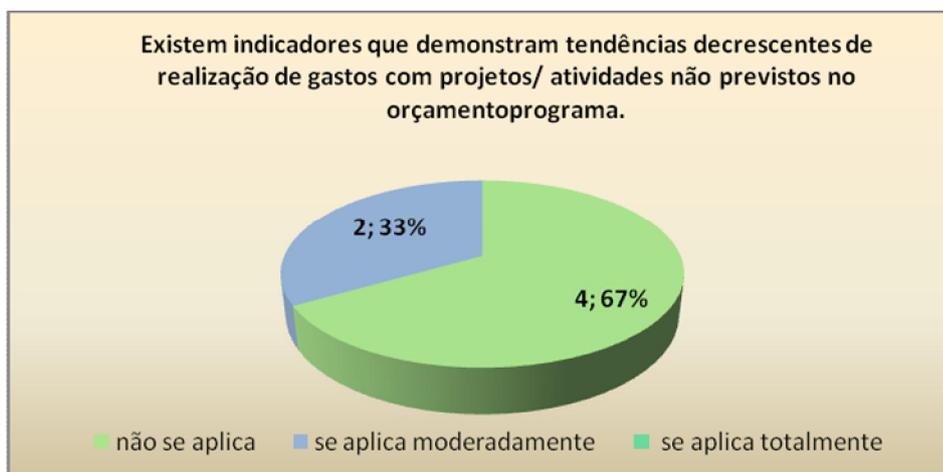
Gráfico 9 - resposta à assertiva 09



Fonte: Pesquisa de campo.

mandas da sociedade e a confecção do orçamento nas instituições pesquisadas é relativa, visto que 50% responderam que o fazem. No entanto, 50% responderam que esta prática é aceita parcialmente nas suas instituições, detonando que, embora a grande maioria tenha respondido que o orçamento é um instrumento gerencial, na prática para alguns administradores, existe uma preocupação apenas com o aspecto formal, ficando a elaboração da proposta orçamentária restrita aos setores ligados diretamente à área orçamentária, ficando os demais setores alheios a este aspecto, gerando em alguns aspectos uma lacuna entre a composição do orçamento destas unidades e a prestação de serviços e bens ofertados à sociedade.

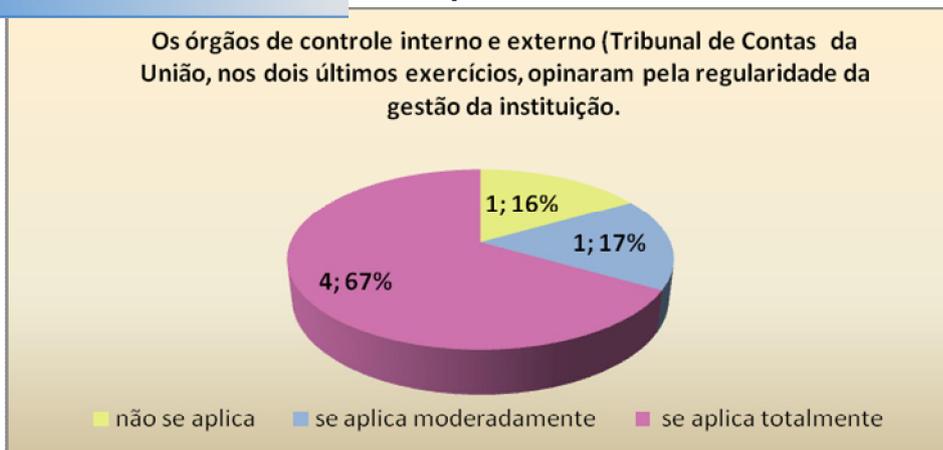
Gráfico 10 - resposta à assertiva 10



Fonte: Pesquisa de campo.

Um aspecto preocupante é que 66,70% dos gestores responderam que em suas instituições existem ainda gastos com projetos não previstos no orçamento-programa, o que demonstra que as instituições que se enquadram nesta situação não possuem efetivo controle da alocação dos recursos destinados a projetos e atividades. Esta prática gera a necessidade a abertura de créditos adicionais, trazendo ineficiência institucional, em alguns momentos. Como esta resposta ficou evidenciada a necessidade de maior controle e planejamento em todos os níveis hierárquicos envolvidos em cada programa executado nestas unidades.

1 É resposta à assertiva 11



Fonte: Pesquisa de campo.

Embora 67,00% tenham a percepção que se aplica totalmente à aprovação de suas contas, não é correto afirmar que esta aprovação pressupõe eficiência e eficácia na execução orçamentária nestas instituições, pois alguns aspectos ainda devem ser trabalhados com vistas a atingir resultados nesta direção.

5.10 O processo orçamentário nos órgãos pesquisados

Para complementar o processo de pesquisa foi utilizado além do questionário uma entrevista com perguntas abertas em que cada gestor manifestou suas impressões a respeito das seguintes questões:

- a. Como é construída a proposta orçamentária em sua unidade?
- b. Que instrumentos gerenciais são utilizados para controle e efetividade e eficácia na aplicação dos recursos aprovados na LOA?

5.10.1 Superintendência da Zona Franca de Manaus

Conforme o gestor orçamentário da Suframa o norteador das ações do órgão na construção do Plano Plurianual se utiliza sempre o planejamento estratégico, normatizado através da resolução 043/10 do Conselho de Administração. Neste planejamento estratégico estão elencados os referenciais para o cumprimento da sua missão:

- Potencializar o Polo Industrial de Manaus - PIM;
- Incrementar as atividades agropecuárias, florestais e agroindustriais;

es de serviços e do comércio de mercadorias;

- Ampliar as exportações e substituir competitivamente as importações;
- Atrair investidores nacionais e estrangeiros e apoiar o empreendedorismo local;
- Aprimorar meios para a irradiação dos efeitos positivos da ZFM e das áreas de livre comércio em prol da qualidade de vida e do desenvolvimento endógeno;
- Estimular os investimentos e fortalecer a formação de capital intelectual e em ciência, tecnologia e inovação pelos setores público e privado;
- Identificar e estimular investimentos em infra-estrutura pelos setores público e privado.

A partir destas diretrizes, a construção da proposta é encaminhada à Secretaria de Orçamento e Gestão e posteriormente aprovada e publicada na Lei Orçamentária Anual. No entanto, a Suframa tem uma peculiaridade que dificulta de certa forma a efetividade na execução de seus programas, que é o contingenciamento feito pelo Governo Federal em seu orçamento aprovado, resultado da arrecadação da receita própria, o que em média traz um decréscimo de 29% de orçamento para utilização nas despesas da unidade. Deste modo, a execução dos recursos vinculados a programas em alguns momentos não são executados totalmente, em função deste contingenciamento dos recursos.

O órgão controla gerencialmente a sua execução orçamentária de forma a atender aos preceitos legais, mas somente, a partir da emissão do Relatório de Gestão tem as informações das suas eficiências e deficiências na execução do orçamento aprovado na LOA.

5.10.2 Instituto Federal do Amazonas

A partir da análise pelo Ministério da Educação através do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC), onde constam informações detalhadas sobre as escolas técnicas. A partir destas informações do SISTEC são estabelecidos os valores de limites de custeio e capital para serem utilizados pela área técnica na construção da proposta orçamentária, pois como os

alizados pelo IFAM são os ligados à oferta de educação tecnológica, o orçamento está prioritariamente concentrado nestas ações, conforme discriminação abaixo:

- 1062 - Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica
- 1067 - Gestão da Política da Educação
- 0750 - Apoio Administrativo
- 0089 - Previdência de Inativos e Pensionistas
- 0901 - Operações Especiais: Cumprimento de sentenças Judiciais
- 1061 - Brasil Escolarizado

Foi observado na pesquisa que o órgão procura atender às premissas básicas da Administração Pública no que diz respeito ao gerenciamento dos recursos disponíveis para o andamento da instituição. A preocupação de cada gestor está em cumprir a execução dos gastos em perfeita sintonia com a atividade fim da Instituição.

Os controles gerenciais estão contidos no Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação, módulo %Orçamentário e Financeiro+. Ademais o órgão insere as informações do orçamento executado, de forma mensal, e pode extrair relatórios gerenciais para tomada de decisão.

Tal sistema a priori, busca integrar, em uma só plataforma tecnológica, o gerenciamento das políticas e programas do MEC ao ciclo de gestão do PPA (planejamento-execução-monitoramento-avaliação). Ficou caracterizado pelas informações do gestor que, algumas ações não ligadas diretamente à atividade-fim em algumas situações ficam prejudicadas, demonstrando que a efetividade das ações institucionais guardam relação direta com os recursos disponibilizados à Entidade.

5.10.3 Universidade Federal do Amazonas

Segundo o gestor da UFAM na construção da sua proposta orçamentária é obedecido ao estipulado pelo Ministério da Educação quanto aos limites de custeio e capital, conforme médias históricas do desempenho do ano anterior.

SIMEC (Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do MEC) para acompanhar a execução orçamentária e financeira, de forma mensal, e do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) no acompanhamento dos programas da IFE, diariamente, de forma a atender à manutenção de sua atividade fim: ensino, pesquisa e extensão. Os resultados destas ações, segundo o administrador, poderão ser comprovados conforme Relatório de Gestão anual.

5.10.4 Fundação Oswald Cruz

Com base no relato do gestor, a construção da proposta orçamentária é um o caminho longo. Parte inicialmente das propostas do Ministério da Saúde, definidas a partir de discussões entre Estados, Municípios e Governo Federal conforme as demandas da sociedade. Tais demandas são estudadas e aglutinadas no instrumento orçamentário, fornecendo como exemplo o aumento da produção de remédios ou investimento em vacinas. Cabe ressaltar que, em alguns momentos as contingências orçamentárias obrigam ao órgão à busca de recursos externos para execução de seus programas. É importante ressaltar que, o orçamento para a unidade de Manaus é descentralizado pela FIOCRUZ do Rio de Janeiro.

Para controle do que é previamente planejado versus executado é utilizado um sistema interno que permite um acompanhamento mensal e semestral. O órgão possui na sua estrutura uma Diretoria de Planejamento, responsável por este controle e planejamento, que também é responsável pelo monitoramento dos seus programas por ação, e avaliação por indicadores.

5.10.5 Instituto de Pesquisas da Amazônia

O Gestor orçamentário esclareceu que o INPA, no momento da elaboração de sua proposta orçamentária, utiliza os valores dos limites orçamentários de custeio e capital fixados como norteador para manutenção de suas atividades. Tais limites têm como base uma média histórica, por desempenho institucional.

O gerenciamento dos recursos é feito de forma a atender às metas fixadas no PPA, sendo monitorado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), de forma

ivés do sistema CIG MCT (Sistema de Informações Gerenciais do Ministério da Ciência e Tecnologia), acompanha mensalmente os resultados das ações referentes aos programas, que no caso do INPA estão concentrados em três programas finalísticos:

- 0461 - Promoção da pesquisa e desenvolvimento científico
- 0471 - Ciência, tecnologia para inclusão e desenvolvimento social
- 0473 - Gestão da política de ciência, gestão e inovação
- 1122 - Ciência, tecnologia e inovação aplicada a recursos naturais

5.10.6 Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária *É* EMBRAPA

Na EMBRAPA o Plano Plurianual - PPA é uma ferramenta de planejamento, monitoramento e avaliação das ações do Governo, utiliza-se desta ferramenta para fazer a gestão de projetos de pesquisa e transferência de tecnologia, bem como das ações administrativas padronizadas e das ações de investimento de programa de fortalecimento e crescimento da Embrapa . PAC Embrapa.

Na instituição, além do PPA, são utilizadas outras ferramentas de gestão que avaliam, por meio de indicadores, o desempenho da Empresa em vários aspectos. Assim fica retratado o empenho dos gestores em acompanhar o desempenho das ações que vem sendo desenvolvidas, ou seja, além do PPA, são utilizados indicadores que medem o esforço aplicado (número de projetos em execução), ou seja, análise detalhada do desempenho através da execução orçamentária em sintonia com o que está estipulado no PPA.

Este estudo pretendeu investigar se, em algumas instituições de ensino, pesquisa e extensão e desenvolvimento, os usuários do SIAFI (Sistema de Administração Financeira), utilizam os novos conceitos de gestão, implementados nos últimos 50 anos no Brasil, através do orçamento-programa. Este novo modelo visa não somente registrar receitas e despesas, de forma meramente contábil e sim através da planificação do orçamento por programas, onde o foco são as realizações e resultados. Ademais verifica-se a alocação adequada dos recursos e se estes atendem às demandas. O foco deste modelo é a eficiência, eficácia e efetividade, visando mensurar as ações governamentais.

Constatou-se que, a grande maioria das instituições tem consciência da importância deste instrumento, a partir da informação de que 67,00% se norteiam pelo orçamento-programa como instrumento para atendimento às questões legais de sua gestão. Ademais, já há um esclarecimento coletivo nas instituições quanto ao seu teor e importância para cumprimento das metas ligadas aos programas. Tal informação é reforçada pela expressiva resposta de 100% quanto à necessidade de se identificar as demandas da sociedade e adequação quando da elaboração do orçamento, para atendimento de bens e serviços almejados pela sociedade que serão expressos em programas e ações.

No entanto, quando os gestores responderam questões ligadas à definição de padrões de atendimento à sociedade a partir do orçamento-programa, ou mesmo quanto à mobilização institucional para integrar à área técnica aos demais servidores, a fim de se identificar com mais facilidade as demandas da comunidade onde estão inseridos estes servidores - a resposta foi fragmentada, gerando dúvidas quanto à uma possível dicotomia entre teoria e prática da utilização de forma gerencial deste instrumento.

Observou-se que os órgãos pesquisados priorizam as ações relativas à missão e atividade de cada uma delas. No entanto, em função de algum contingenciamento orçamentário como é o caso da Suframa, algumas ações orçamentárias ficam prejudicadas. A liberação dos limites orçamentários tem como base o desempenho institucional, todavia o corte no orçamento também pode

Ihoria, pois pode engessar iniciativas de gestão decorrentes de novas demandas.

Um aspecto relevante verificado é que os órgãos não têm registro nas suas páginas da *web* da execução dos programas, haja vista que a manutenção deste modelo pressupõe a acessibilidade das informações, para que todos possam vir a contribuir para a materialização de uma proposta orçamentária mais real.

Há que se pensar que o modelo é relativamente novo, haja vista que a classificação funcional-programática foi implementada a partir da Constituição de 1988 e mais recentemente alterada pela Portaria n°. 42/1999, a qual estabeleceu novos critérios para esta classificação. No entanto, a gestão moderna deve ter a preocupação de centralizar as informações quando da elaboração da proposta orçamentária de forma a evitar a pulverização dos recursos aprovados em vários programas sem o prévio planejamento. Sendo assim, para que as ações relativas a programas e ações implementados pela área técnica de cada instituição gere uma informação gerencial e tenha como base as necessidades da sociedade, talvez leve um tempo razoável, mas este processo talvez seja inevitável, diante dos desafios dos novos administradores públicos: escassez de recursos e muitas necessidades a serem atendidas.

Sugestões acerca da acessibilidade do orçamento-programa nas instituições pesquisadas

O Governo Federal, em sintonia com as novas conjunturas e ciente do seu papel como agente de mudança e manutenção do bem da coletividade, pretende através de várias ações, tornar as informações relativas ao orçamento público mais acessível ao cidadão comum, o que pode ser constatado através da cartilha: *Orçamento Federal ao Alcance de Todos+*. PLOA 2012.

As instituições em suas peculiaridades atendem ao cidadão que usufrui dos seus serviços, seja um aluno de graduação, ou uma empresa localizada na Zona Franca de Manaus, tendo como base o estabelecido no orçamento programa. Fazendo um caminho linear na publicidade da aplicação do recurso público, é necessário que as informações não fiquem restritas à área técnica, mas também aos usuários dos serviços, neste sentido, sugere-se que seja explicitado nas páginas via

s. Ademais, seria interessante a organização de eventos, tendo como público alvo o corpo interno do órgão, seus administradores do segundo escalão, para que seja esclarecido através de uma linguagem mais coloquial o que é o orçamento e o que traz de positivo para manutenção daquele serviço em que está inserida cada instituição pesquisada, se administrado de forma gerencial.

Sugestões para melhoria na utilização do orçamento-programa para uma maior efetividade

A gestão por programas se analisada de forma superficial, parece sem grandes complexidades. No entanto, ao se estudar o tema mais profundamente se conclui que é uma mudança estrutural na forma de planejar os gastos públicos.

A forma tradicional de planejamento, baseada nos meios e processos, deu lugar ao planejamento baseado em desempenho e nos resultados, ou seja, os serviços públicos prestados à sociedade, trazendo uma nova concepção para os usuários destes serviços: o cidadão-cliente, que pode ser o cidadão, ou órgãos públicos usuários destes serviços.

A perspectiva do usuário dos serviços como cidadão-cliente traz exigências inerentes a questões de qualidade, que serão atendidas se houver a preocupação prévia do planejamento, e gerenciamento no decurso das ações orçamentárias. São sugeridas algumas propostas de melhoria, que poderão ser absorvidas pelos administradores públicos. Entre elas:

- a) Estabelecimento de objetivos de maneira a tornar as ações mais realistas, de acordo com as novas conjunturas que se apresentam às instituições; evitando-se assim meras repetições das propostas orçamentárias de anos anteriores;
- b) buscar sempre associar os objetivos do plano de governo aos problemas diagnosticados;
- c) atribuir indicadores de avaliação aos objetivos do programa e meta dos produtos (bens e serviços), de modo que um objetivo a ser atingido seja avaliado, quanto à eficiência e eficácia, através de indicadores próprios e específicos, evitando-se deficiências na execução orçamentária.

REFERÊNCIAS

ALVES, Thaís Guimarães; VERÍSSIMO, Michele Polline. **Política monetária, crise financeira e Estado: uma abordagem keynesiana**. Disponível em: <<http://www.perspectivaeconomica.unisinos.br>>. Acesso em: 17 out. 2010..

ANGÉLICO, João. **Contabilidade pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 24. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2002;

_____. **Decreto nº 53.914, de 11 de maio de 1964. Define as atribuições do ministro de estado extraordinário para o planejamento e coordenação econômica, extingue órgãos da Presidência da República e dá outras providências**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 mai. 1964. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=53914&tipo_norma=DEC&data=19640511&link=s>. Acesso em: 03 mar. 2011.

_____. Secretaria de Orçamento e Finanças. Portaria nº 4, de 17 de fevereiro de 2010 - Estabelece procedimentos a serem observados na abertura de créditos autorizados na Lei Orçamentária de 2010 pelos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e pelo Ministério Público da União e dá outras providências.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui 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, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 03 mar. 2011.

_____. Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, DF, 05 de Maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 03 mar. 2011.

_____. Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 03 mar. 2011.

_____. Portaria interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas públicas no âmbito da União, Estados, Distrito federal e municípios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/Portaria_Interm_163_2001_Atualizada_2010_25ago2010.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2011.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Orçamento Federal. Orçamento Federal ao Alcance de Todos. Projeto de Lei Orçamentária Anual . PLOA 2012. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2012>>. Acesso em: 15 mar. 2011.

_____. _____. Portaria n.º 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I, do § 1.º, do art. 2.º, e § 2.º, do art. 8.º, ambos da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964; estabelece os conceitos de função, sub-função, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Brasília, DF, 14 abr. 1999. Disponível em: <http://siops.datasus.gov.br/Documentacao/port_42.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2011.

_____. _____. Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. Brasília, DF, 29 out. 1998. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/111537/decreto-2829-98>>. Acesso em: 15 mar. 2011.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2006, tradução Carolina Andrade.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2006, tradução Carolina Andrade.

DWECK, Ruth Helena. **O papel do Estado na economia**: uma abordagem teórico-empírica. Disponível em <<http://www.sep.org.br/>>. Acesso em: 17 nov. 2010.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. Relatório de Gestão: 2010. Disponível em: <www.embrapa.br/publicacoes/...de.../Relatorio_de_Gestao_2010.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2011.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. (FIOCRUZ). Relatório de Gestão 2010. Disponível em: <www.fiocruz.br/media/rel_gestao_2010.pdf>. Acesso em: 23 mai. 2011.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

INSTITUTO FEDERAL DO AMAZONAS (IFAM). **Relatório de Gestão 2010**. Manaus, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS DA AMAZÔNIA. **Relatório de Gestão 2010**. Manaus, 2010.

Sistemas de Informação sobre a Administração Financeira Pública. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 03 nov. 2010.

KETTL, Donald F. **A revolução global:** reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 7. ed. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2006, tradução Carolina Andrade.

KOSCIANSKI, Rogério. **O Orçamento-Programa como Instrumento de Planejamento e gerenciamento públicos.** 2003, 185f. Tese (Doutorado em Engenharia de produção)-Universidade federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

KOHAMA, Hélio. **Contabilidade Pública:** teoria e prática. 10. ed. 2. reimpr. 2008. São Paulo: Atlas, 2008.

MANUAL DE DESPESA 2001. Ministério da Fazenda. http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/cursos_presenciais/web-estados-municipios/material/OFFICINA_23_-_Manual_de_Despesa_Nacional.pdf. Acesso em: 18 de out. 2011.

MANUAL TÉCNICO DO ORÇAMENTO. Versão 2011. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Orçamento Federal. Brasília, 2010. Disponível em: https://www.portalsof.planejamento.gov.br/20100705_01. Acesso em: 24 de out. 2011.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão Pública:** tributação e orçamento, lei de responsabilidade fiscal, tópicos em contabilidade pública, gestão pública no Brasil, administração financeira e orçamentária, finanças públicas. São Paulo: Saraiva, 2006.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Orçamento público e administração financeira e orçamentária.** 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública:** limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PIRES, José Souto Dal Bem et al. **A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade financeira e orçamentária.** Rio de Janeiro. Elsevier, 2006. Disponível em <<http://www.reflexaocontabil.com.br>>. Acesso em: 25 de mar. de 2010.

SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO GOVERNO FEDERAL (SIAFI). Disponível em: <http://acesso.serpro.gov.br>. Acesso em: 24 de out. 2011.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações:** investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1982, v. I. Tradução de: Luiz João Baraúna.

[Click Here to upgrade to
Unlimited Pages and Expanded Features](#)

Disponível em: <http://www.suframa.gov.br/suframa_relatorio_de_gestao.cfm>.
Acesso em: 23 mai. 2011.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS. Relatório de Gestão 2010. Manaus, 2010.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: Planejamento e Métodos. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

FORMULÁRIO DE PESQUISA

Extraído de Konscianski (2003)

Instituição Pesquisada		Data	____/____/____
ESPECIFICAÇÃO DOS ITENS			AVALIAÇÃO DOS ITENS
1. O administrador público tem o orçamento-programa como norteador de suas ações como gestor.			
2. Na instituição existem evidências de que o orçamento-programa é entendido, aceito e viabilizado como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos.			
3. Existem evidências de que as metas estabelecidas nos programas expressos em projetos e atividades orçamentárias, são cumpridas.			
4. A concepção de gestão pública leva em consideração a identificação e a adequação da demanda coletiva por bens e serviços públicos expressa em programas, projetos e atividades orçamentárias em consonância com a programação financeira de desembolso.			
5. O administrador público define padrões de qualidade no processo de atendimento à demanda coletiva a partir do orçamento-programa.			
6. Os resultados das ações da instituição pública indicam uma tendência crescente no nível de satisfação da demanda coletiva em relação aos bens e serviços públicos prestados.			
7. A instituição implementa ações de simplificação e adequação da regulamentação de seus procedimentos administrativos a partir do orçamento-programa.			
8. O administrador público e os demais servidores públicos da instituição estão mobilizados para a análise e melhoria dos procedimentos voltados à administração pública gerencial.			
9. Os processos de elaboração e execução do orçamento-programa da instituição contemplam a interface entre a área técnica e os demais servidores públicos, com vistas à identificação e à adequação da demanda coletiva à prestação dos bens e serviços públicos.			
10. Existem indicadores que demonstram tendências decrescentes de realização de gastos com projetos/ atividades não previstos no orçamentoprograma.			
11. Os órgãos de controle interno e externo (Tribunal de Contas da União, nos dois últimos exercícios, opinaram pela regularidade da gestão da instituição.			
Informante		Cargo	

Pontuação:	%0+	%1+	%2+
não se aplica	se aplica moderadamente	se aplica totalmente	