



Universidade Federal de Santa Catarina
Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção

Rogério Koscianski

**O ORÇAMENTO-PROGRAMA COMO INSTRUMENTO DE
PLANEJAMENTO E GERENCIAMENTO PÚBLICOS**

Tese de Doutorado

FLORIANÓPOLIS

2003

Rogério Koscianski

**O ORÇAMENTO-PROGRAMA COMO INSTRUMENTO DE
PLANEJAMENTO E GERENCIAMENTO PÚBLICOS**

**Tese apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Engenharia de Produção da
Universidade Federal de Santa Catarina,
como requisito parcial para obtenção do
grau de Doutor em Engenharia de Produção.**

Orientador: Prof. Bruno Hartmut Kopittke, Dr.

FLORIANÓPOLIS

2003

Koscianski, Rogério

O orçamento-programa como instrumento planejamento e gerenciamento públicos / Rogério Koscianski. Florianópolis, 2003.

184f.

Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina.

1.Orçamento-programa - Brasil. 2.Finanças públicas - Brasil.
I.Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção.

CDD-20 ed. 351.722
336.81

Rogério Koscianski

**O ORÇAMENTO-PROGRAMA COMO INSTRUMENTO
DE PLANEJAMENTO E GERENCIAMENTO PÚBLICOS**

Esta tese foi julgada e aprovada para a obtenção do grau de **Doutor em Engenharia de Produção** no **Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção** da Universidade Federal de Santa Catarina

Florianópolis, 04 de setembro de 2003.

Prof. Edson Pacheco Paladini, Dr.
Coordenador do Programa

BANCA EXAMINADORA

Prof. Bruno Hartmut Kopittke, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina
Orientador

Prof. Fábio Dória Scatolin, Ph.D.
Universidade Federal do Paraná

Prof. Francisco Antonio P. Fialho, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.^a Liana Maria Frota Carleal, Dr.^a
Universidade Federal do Paraná

Prof. Mariano de Matos Macedo, Dr.
Universidade Federal do Paraná

RESUMO

KOSCIANSKI, Rogério. **O orçamento-programa como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos**. Florianópolis, 2003. 184p. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Doutorado em Engenharia de Produção, UFSC.

O presente trabalho propõe verificar se o orçamento público é um instrumento de planejamento e gerenciamento que o governo utiliza para promover o crescimento econômico e social. Sob o modelo de orçamento-programa, definindo os gastos segundo programas de trabalho detalhados por órgão, função, até o nível de projeto ou atividade a ser executado, permite a avaliação, fiscalização e controle social da ação pública. Através de uma pesquisa feita junto a vinte e duas prefeituras municipais dos Estados do Paraná e Santa Catarina, confirmou-se o orçamento-programa como um instrumento de planejamento e gerenciamento públicos a nível de governo municipal, que é a esfera administrativa escolhida como campo de pesquisa para a tese elaborada. Essa confirmação parte do pressuposto de que a experiência do orçamento-programa consiste num avanço em termos de elaboração e execução da lei de meios, colocando o administrador público como um gerente que, ao longo do processo, junto com o cidadão-cliente, garante que as necessidades maiores da cidade, em termos de investimentos e de prestação de bens e serviços, estejam realmente alocadas de maneira transparente na peça orçamentária.

Palavras-chave: planejamento público; gerenciamento público; orçamento-programa; prefeituras municipais; cidadão-cliente.

ABSTRACT

KOSCIANSKI, Rogério. **The budget-program as planning and administration publics instrument**. Florianópolis, 2003. 184 pages. Thesis (Doctorate in Production Engineering) – Doctorate's Program in Production Engineering, UFSC.

The present work intends to verify the public budget it is a planning instrument and administration that the government uses to promote the economical and social growth. Under the budget-program model, defining the expenses according to work programs detailed by organ, function, until the project level or activity to be executed, allows the evaluation, fiscalization and social control of the public action. Through a research made twenty two municipal city halls of States of Paraná and Santa Catarina close to, the budget-program was confirmed as a planning instrument and administration publics at municipal government's level, that is the administrative sphere chosen as research field for the elaborated thesis. That confirmation breaks of the presupposition that the experience of the budget-program consists of a progress in elaboration terms and execution of the law of means, placing the public administrator as a manager that, along the process, with the citizen-customer, it guarantees that the larger needs of the city, in terms of investments and of installment of goods and services, be really allocated in a transparent way in the budget piece.

Key-words: public planning; public administration; budget-program; municipal city halls; citizen-customer.

SUMÁRIO

RESUMO	4
ABSTRACT	5
LISTA DE GRÁFICOS	9
LISTA DE QUADROS	10
1 INTRODUÇÃO	11
1.1 Tema e Delimitação	11
1.2 Formulação da Situação-Problema	12
1.3 Hipóteses	16
1.4 Objetivo Geral	16
1.5 Objetivos Específicos	17
1.6 Justificativa do Estudo	17
1.7 Referencial Teórico e Organização da Tese	18
1.8 Metodologia	18
2 ABORDAGEM CONCEITUAL SOBRE O PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA	20
2.1 Síntese Histórico-Conceitual	20
2.2 Concepção Básica sobre o Estado	22
2.2.1 A teoria clássica de estado	23
2.2.2 A teoria liberal de estado	25
2.2.3 O Pluralismo	27
2.2.4 O Corporativismo	29
2.3 Debates Contemporâneos sobre a Teoria de Estado	31
2.3.1 As Opiniões dos Pesquisadores Atuais	32
2.4 O Estado e o Mercado	44
2.5 A Descentralização do Poder e a Autonomia Municipal	45
2.6 A Política Econômica na Visão Democrática Descentralizadora	49
3 ORÇAMENTO PÚBLICO	53
3.1 Considerações Iniciais	53
3.2 Contexto Histórico-Conceitual e Metodológico do Orçamento	54
3.2.1 Desenvolvimento Histórico	54
3.2.1.1 Orçamento público no Brasil	58

3.2.2	Conceito de Orçamento Público	62
3.2.3	Metodologia e modelos de orçamento público.....	63
3.3	Elaboração Orçamentária	77
3.3.1	A previsão da receita	79
3.3.2	A Fixação das Despesas	83
3.4	Execução Orçamentária.....	89
3.4.1	Limites de execução orçamentária	89
3.4.2	Estágios da execução orçamentária	90
3.5	Fiscalização Orçamentária	94
3.5.1	Controle interno.....	95
3.5.2	Controle externo.....	95
3.5.3	Outras Formas de Controle.....	96
3.6	Avaliação Orçamentária	96
4	METODOLOGIA	98
4.1	Aspectos Legais	98
4.2	Método de Abordagem.....	98
4.3	Métodos de Procedimento.....	99
4.4	Técnicas de Pesquisa	100
4.5	Instrumentação	100
4.6	Coleta de Dados.....	101
4.7	Tratamento Estatístico.....	102
4.8	Seleção dos Sujeitos.....	106
4.9	Limitações do Método.....	107
4.10	Plano de Elaboração do Capítulo 5	107
5	O ORÇAMENTO-PROGRAMA NO MUNICÍPIO.....	109
5.1	Orçamento Público como Instrumento de Mudança.....	110
5.2	Estrutura da Pesquisa de Avaliação da Gestão Pública, Relacionada ao Orçamento-programa.....	112
5.2.1	Composição da Pesquisa de Avaliação.....	112
5.2.2	Procedimentos Orçamentários.....	114
5.2.3	O orçamento-programa e sua relação com custos e inovações tecnológicas.....	116
5.3	Verificação da Visão de Planejamento e Gerenciamento em Relação ao Orçamento Público Municipal	117
5.4	Propostas de Melhoria	141

CONCLUSÃO	145
REFERÊNCIAS	149
APÊNDICE 1 - MODELO DO FORMULÁRIO DE PESQUISA (ANVERSO)	158
APÊNDICE 1.A - MODELO DO FORMULÁRIO DE PESQUISA (VERSO)	160
APÊNDICE 2 - PESQUISAS ELABORADAS JUNTO A 22 (VINTE E DOIS) MUNICÍPIOS (ESTADOS DO PARANÁ E SANTA CATARINA)	162

LISTA DE GRÁFICOS

1	CONCEITOS DE AVALIAÇÃO DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PÚBLICA MUNICÍPIOS DO PARANÁ E SANTA CATARINA - NOVEMBRO 2002	124
2	ÍNDICES MÉDIOS DE COMPROMETIMENTO DOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS COM AS DIMENSÕES DA ESTRATÉGIA DE PESQUISA MUNICÍPIOS DO PARANÁ E SANTA CATARINA – NOVEMBRO 2002.....	128
3	ÍNDICES MÉDIOS DE ADERÊNCIA AO ORÇAMENTO-PROGRAMA COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E GERENCIAMENTO PELOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ E SANTA CATARINA - NOVEMBRO 2002	137
4	MÉDIA DA INTENSIDADE DAS ADERÊNCIAS ÀS ASSERTIVAS CONTEMPLADAS NA PESQUISA - MUNICÍPIOS DO PARANÁ E SANTA CATARINA - NOVEMBRO 2002	140

LISTA DE QUADROS

1	PREFEITURAS MUNICIPAIS PARTICIPANTES – PARANÁ E SANTA CATARINA – 2002.....	111
2	ITENS UTILIZADOS PARA AVALIAR A GESTÃO DO ORÇAMENTO-PROGRAMA NO MUNICÍPIO.....	113
3	CONSOLIDAÇÃO DA ADERÊNCIA AO ORÇAMENTO-PROGRAMA MUNICÍPIOS DO PARANÁ E SANTA CATARINA – NOVEMBRO 2002.....	119
4	TABULAÇÃO DA PONTUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ E SANTA CATARINA - NOVEMBRO 2002	121
5	ESCALA DE VALORAÇÃO DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS	122
6	REPRESENTAÇÃO DOS ESTRATOS DE CLASSIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ E SANTA CATARINA – NOVEMBRO 2002.....	122
7	COMPARAÇÃO DOS NÍVEIS DE EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA MUNICÍPIOS DO PARANÁ E SANTA CATARINA - NOVEMBRO 2002.....	123
8	COMPROMETIMENTO DOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS COM AS DIMENSÕES DA ESTRATÉGIA DE PESQUISA MUNICÍPIOS DO PARANÁ E SANTA CATARINA - NOVEMBRO 2002	126
9	ADERÊNCIAS AO ORÇAMENTO-PROGRAMA COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E GERENCIAMENTO PELOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ E SANTA CATARINA - NOVEMBRO 2002.....	130
10	MÉDIA DA INTENSIDADE DAS ADERÊNCIAS ÀS ASSERTIVAS CONTEMPLADAS NA PESQUISA MUNICÍPIOS DO PARANÁ E SANTA CATARINA - NOVEMBRO 2002.....	138

1 INTRODUÇÃO

Levando em consideração o pensamento de diversos autores, entre eles James Giacomoni, Bruno Frey, Donald Kettl, Carlos Matus e Fernando Rezende, estudados e citados ao longo desta tese, e, também, a experiência do autor que há mais de trinta anos atua na área orçamentária pública, é possível afirmar que o orçamento-programa pode ser entendido como um instrumento de planejamento, gerenciamento e controle de recursos da administração pública, de forma a organizar os projetos e as atividades necessárias ao cumprimento de objetivos definidos, melhorando o aproveitamento dos recursos disponíveis, humanos, materiais e financeiros.

A partir da identificação das várias necessidades, o orçamento-programa pode estabelecer metas quantificáveis, observando uma ordem de prioridade e delimitando os recursos disponíveis dentro dos prazos de realização, funcionando como verdadeiro contrato entre governo e sociedade, quer seja na esfera municipal, estadual ou federal.

Para tanto, é preciso resgatar o verdadeiro significado do orçamento-programa, assim como sua importância dentro de um contexto atual de Estado, sobrepujando a "desvalorização" que práticas orçamentárias questionáveis e ações governamentais ineficazes vêm lhe impondo, de sorte a chamar a atenção para a necessidade da sociedade acompanhar a elaboração e a execução do orçamento-programa, evitando, desta forma, ou pelo menos diminuindo eventuais desvios de recursos.

1.1 Tema e Delimitação

Nesse sentido, a presente tese de doutorado traz como tema "*O orçamento-programa como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos*", tendo como delimitação espacial o nível municipal, em razão da crescente descentralização e

municipalização das políticas públicas e do fortalecimento dos municípios, e como delimitação temporal o período pós-constituição de 1988, diante das significativas mudanças tanto no que se refere à postura política e econômica do país, quanto à própria descentralização administrativa.

1.2 Formulação da Situação-Problema

A verificação da efetividade, da eficiência e da eficácia do orçamento-programa como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos, em um contexto sócio-econômico onde o orçamento público, muitas vezes, está relegado a mero instrumento financeiro-contábil, em decorrência de uma exigência legal, constitui-se no problema contemplado na tese ora apresentada.

Enquanto que a efetividade, no orçamento-programa, pode ser entendida como a preocupação do Poder Público em atender com eficiência e eficácia às necessidades sociais, a eficiência, com base em PAULO SANDRONI (in: *Novíssimo Dicionário de Economia*. 2.ed. São Paulo: Best Seller, 1999, p.198), poderá ser compreendida como:

Um conceito distinto do de eficácia, por se referir à forma de realizar uma tarefa (grifo do autor). Se uma tarefa for realizada (grifo do autor) de acordo com as normas e padrões preestabelecidos, ela estará sendo realizada de forma eficiente. No conceito de eficiência, não se examina se aquilo que foi produzido com eficiência é eficaz, isto é, se o produto ou o resultado do trabalho eficiente está adequado à finalidade proposta. Dessa forma, uma ação pode ser eficiente sem ser eficaz.

Por sua vez, segundo o mesmo autor, a eficácia significa:

Um conceito distinto do de eficiência por se referir ao resultado do trabalho realizado (grifo do autor), isto é, se este trabalho ou produto é adequado a um fim idealmente proposto. O ideal é que o resultado de uma tarefa seja eficaz, isto é, adequado a um objetivo, e que a tarefa seja realizada com eficiência. Em resumo, fazer a coisa certa de forma certa é a melhor definição de trabalho eficiente e eficaz.

Ainda, considerando o ensinamento de Peter F. Drucker,¹ pode-se entender a eficiência como a "capacidade para fazer certo as coisas", enquanto que a eficácia pode ser entendida como "a capacidade de fazer que as coisas certas sejam feitas", de modo que os objetivos pretendidos possam ser alcançados.

Assim, pode ser entendido que a eficiência e a eficácia do orçamento-programa estão centradas na satisfação das necessidades do cidadão-cliente por bens e serviços públicos. A primeira (eficiência), quer significar a forma de elaborar e executar o orçamento-programa. A eficácia, por sua vez, está relacionada com os resultados da ação governamental empreendida junto à comunidade, ou seja, se a elaboração e a execução do orçamento-programa vão, de fato, atender às necessidades coletivas. É justamente essa satisfação, demonstrada através do voto no processo eleitoral, que poderá credenciar ou não o administrador a uma possível reeleição.

A problemática da eficiência e da eficácia das ações governamentais relacionadas ao orçamento-programa, remete não só à questão da universalização e profissionalização dos serviços públicos, como também ao papel dos servidores públicos, que deve passar por uma completa revisão e redirecionamento das políticas e concepções adotadas em período recente, não apenas no Brasil, mas nos demais países que precarizaram o seu serviço público e o levaram, pela ausência de políticas afirmativas, à sua atual situação de deslegitimação e sucateamento.

A universalização e profissionalização dos serviços públicos e, por conseqüência, o novo papel dos servidores, devem considerar que o cidadão merece um serviço público eficiente, ofertado de forma eqüitativa e com facilidade de acesso. Esse serviço público deve ser direcionado aos interesses da maioria da sociedade e atender com qualidade o cidadão que dele necessita e a ele recorre, de forma a ser aceito pela sociedade em geral não como um "fardo", representado pela elevada carga tributária, mas como uma ferramenta a seu serviço, portanto, eficaz.²

¹DRUCKER, Peter Ferdinand. *O gerente eficaz*. Tradução Jorge Fortes. 10.ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1986. p.10-11.

²Embasamento teórico obtido in: SANTOS, Luiz Alberto dos. *O papel, a organização do Serviço Público e as perspectivas para sua universalização*. Disponível em: <>. Acesso em: 12 dez. 2002.

A eventual falência do poder público, oferece a chance de questionar, sem os constrangimentos impostos pelos donos da verdade, vinculados a um pensamento único, as alternativas reais e efetivas sob a perspectiva dos valores da democracia, para que a reforma ou reconstrução do Estado – entendido como entidade pública – seja formulada e implementada segundo os anseios da própria sociedade, numa visão geral do Estado como um real instrumento de materialização do bem comum.

O questionamento passa, necessariamente, pela profissionalização dos serviços públicos, que requer uma administração pública gerencial e uma gestão fiscal responsável, que têm no atendimento ao cidadão, na qualidade relativa à aplicação dos recursos públicos, na transparência e democratização da gestão pública e na busca por resultados, as premissas básicas para a integração das funções de planejamento, orçamento e gestão, visando a melhoria da prestação de serviços públicos para atender às demandas da sociedade, dentro de um enfoque de modernização da gestão e do planejamento da administração pública.³

Por sinal, cabe ressaltar que os quatro principais partidos políticos brasileiros estão engajados nessa nova ótica de uma administração pública gerencial e de uma gestão fiscal responsável.

Desta forma, no que tange à utilização do orçamento-programa como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos, em que pese a diferença de ideologia entre cada um deles, todos acabam, ao menos na matéria orçamentária, convergindo para um mesmo rumo, quer seja, a adoção de medidas que, além da transparência, sejam imbuídas de eficiência e eficácia, com o propósito de satisfazer seu alvo principal – o eleitor, o cidadão-cliente.

Para o PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro, por exemplo, o orçamento-programa deve ser planejado e executado de forma a tornar mais eficientes as ações governamentais voltadas ao desenvolvimento econômico, social e político do país. Para tanto, entende que deve existir um direcionamento

³Embasamento teórico obtido na Proposta de Reforma Administrativa elaborada pelo governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2002.

dos investimentos públicos para os setores considerados estratégicos ao desenvolvimento econômico equilibrado do país e a adoção de uma política de desenvolvimento auto-sustentado.⁴

Já, o PT – Partido dos Trabalhadores tem uma visão social do orçamento, defendendo a sua utilização como mecanismo de busca de emprego, através de investimentos nos setores de saúde, educação, segurança, assistência social, custeio da máquina governamental, habitação e reaparelhamento das forças armadas, que são setores altamente empregadores de mão-de-obra e cujos dispêndios, em praticamente nada impactam as contas externas. Embora haja *déficits*, esses poderão ser eliminados com o aumento da receita fiscal, proveniente da busca do crescimento econômico até às vizinhanças do pleno emprego.⁵

Por sua vez, o PFL – Partido da Frente Liberal reafirma o pensamento liberal e entende que o orçamento público deve viabilizar o desenvolvimento voltado para a melhoria da qualidade de vida do homem e fundamentado na gestão social do poder.⁶

Finalmente, para o PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira, o orçamento público deve ser um instrumento que possibilite o crescimento econômico mais rápido, sem inflação, que leve ao desenvolvimento econômico, com a elevação da qualidade de vida da população. Deve haver boa gestão dos órgãos públicos e austeridade fiscal. A Lei de Responsabilidade Fiscal, proposta por Fernando Henrique Cardoso com o objetivo da transparência dos atos do governo, é um exemplo do princípio da conduta responsável do governo.⁷

⁴Embasamento teórico obtido in: PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro. *Programa partidário*. Disponível em:<>. Acesso em: 02 mar. 2003.

⁵Embasamento teórico obtido in: PT – Partido dos Trabalhadores. *Programa partidário*. Disponível em:< >. Acesso em: 02 mar. 2003.

⁶Embasamento teórico obtido in: PFL – Partido da Frente Liberal. *Programa partidário*. Disponível em: <>. Acesso em: 02 mar. 2003.

⁷Embasamento teórico obtido in: PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira. *Programa partidário*. Disponível em: <>. Acesso em: 02 mar. 2003.

Portanto, os quatro partidos, aqui considerados, trazem no bojo dos seus programas, idéias relacionadas à modernização da gestão pública, e a visão de um orçamento-programa de governo voltado a objetivos sociais.

Essa modernização requer a redefinição da missão das instituições públicas e dos paradigmas de gestão das unidades organizacionais, além da reestruturação e análise de procedimentos das áreas de planejamento, orçamento e gestão, a partir de uma integração programática entre os mesmos e implantação de competências para a elaboração e desenvolvimento de planos e programas governamentais que assegurem a satisfação dos usuários dos serviços públicos.

1.3 Hipóteses

A hipótese básica está no fato de que a eficiência e a eficácia (já definidas) do orçamento-programa como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos pode resultar da compatibilização dos recursos econômicos com os objetivos do planejamento e política públicos definidos pelo administrador público municipal, a partir da demanda da sociedade, combinada com as propostas do(s) partido(s) político(s) no poder naquele momento.

Como hipótese secundária, tem-se que, o orçamento-programa de uma instituição pública deve expressar em termos físicos e financeiros a prestação de bens e serviços necessários ao atendimento das necessidades finais coletivas.

1.4 Objetivo Geral

O objetivo geral deste trabalho é, pois, verificar a eficiência e a eficácia do orçamento-programa como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos, em um contexto sócio-econômico municipal, na percepção política do gestor público.

1.5 Objetivos Específicos

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

- a) relacionar a presença do Estado na economia com a utilização do orçamento-programa como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos;
- b) levantar o embasamento teórico doutrinário sobre o orçamento público;
- c) verificar a efetividade, a eficiência e a eficácia do orçamento-programa como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos.

1.6 Justificativa do Estudo

A pesquisa sobre a prática orçamentária tem mostrado que a vigência de um sistema de orçamento por programas é uma condição necessária para o bom funcionamento dos sistemas de planejamento e gerenciamento públicos e, ao mesmo tempo, é a sua resultante.

Também, tem destacado que sem um sistema de planejamento e gerenciamento públicos por objetivos, fica muito difícil a prática do sistema de orçamento por programas. Por sua vez, sem um sistema de orçamento por programas, tende a não funcionar bem os outros sistemas da instituição, ou seja, o planejamento e o gerenciamento públicos.

A investigação sobre o processo de avaliação da eficiência e da eficácia do orçamento-programa e da necessidade da existência de uma instituição pública, também se relaciona com a produção final e respectiva despesa da referida instituição, pois o processo de produção desses bens e serviços finais, não só requer insumos (bens intermediários) produzidos dentro do espaço institucional, mas, também, de outros bens e serviços produzidos fora da instituição, que se aplicam diretamente na produção dos bens e serviços finais da mesma.

1.7 Referencial Teórico e Organização da Tese

Para a consecução dos objetivos propostos, em um primeiro momento busca-se, a partir de diferentes teorias sobre o Estado, explicar a presença e o papel do Estado na economia nacional e a necessidade da sua intervenção sobre a mesma, de forma a justificar a presença do orçamento-programa. É do que trata, pois, o Capítulo 2, *Abordagem conceitual sobre o papel do Estado na economia*.

Em seguida, evidentemente se faz necessário um entendimento do que seja o orçamento-programa, para que se possa compreendê-lo como um verdadeiro instrumento de planejamento e gerenciamento. Assim, o seu embasamento histórico-teórico-doutrinário, bem como sua metodologia, estão sinteticamente abordados no Capítulo 3, *Orçamento Público*.

No Capítulo 4, é abordada a metodologia empregada neste trabalho.

Finalmente, para que seja avaliada a efetividade, a eficiência e a eficácia do instrumento em pauta, no Capítulo 5, *O Orçamento-Programa no Município*, são estudados procedimentos orçamentário-contábeis levantados na pesquisa elaborada.

1.8 Metodologia

Como a presente pesquisa parte de uma visão dos administradores públicos de vinte e dois municípios contemplados para concluir-se que o orçamento-programa pode ser validado como um instrumento de planejamento e gerenciamento públicos, o desenvolvimento da referida pesquisa se faz através do método indutivo de abordagem.

Isto porque, ainda que verdadeiras as respostas ao formulário de pesquisa, dadas pelos administradores públicos e técnicos municipais, a conclusão tem de ser entendida como provavelmente verdadeira, uma vez que premissas que encerram

informações acerca de casos observados, levarão a concluir também sobre casos não observados. Assim, a partir das respostas obtidas, que se configuram como indícios percebidos, passa-se a uma realidade revelada por tais indícios.⁸

A metodologia do trabalho em pauta, está sendo apresentada no Capítulo 4 desta tese, e leva em consideração que a elaboração deste trabalho pretende suscitar uma reflexão, e talvez uma discussão, sobre os procedimentos de planejamento e gerenciamento públicos decorrentes da formulação do orçamento-programa. E, ainda, contribuir para uma melhor definição dos respectivos referenciais orçamentários, entre os políticos, administradores públicos e técnicos municipais.

E assim, a tese ora proposta, tem como preocupação central a verificação da eficiência e da eficácia do orçamento-programa como um instrumento de planejamento e gerenciamento públicos que leve ao crescimento econômico e social garantidor da satisfação das necessidades sociais, a começar pela comunidade municipal.

⁸Embasamento teórico obtido in: LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Mariana de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. 3.ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1993. p.86.

2 ABORDAGEM CONCEITUAL SOBRE O PAPEL DO ESTADO NA ECONOMIA

O objetivo deste capítulo está centrado na explicação sobre o papel do Estado na economia e o porquê dele intervir sobre a mesma, bem como na relação desse papel assumido pelo Estado com o orçamento-programa.

Isso decorre do fato de que as mais diversas políticas econômicas e sociais empregadas pelo poder público na realização dos seus objetivos, estão formalizadas no orçamento.

2.1 Síntese Histórico-Conceitual

A doutrina aceita que a essência fundamental do Estado é a realização do bem comum, o bem de toda a sociedade.⁹

As conjunturas macroeconômicas, somadas aos desajustamentos temporários da economia, podem formar verdadeiras barreiras contra o processo de desenvolvimento. Por conseqüência, entende-se que um dos maiores desafios dos doutrinadores e pesquisadores econômicos contemporâneos é justamente o de estabelecer quais seriam as funções do Estado e qual seria o seu verdadeiro papel na economia.

Desde o século XVII, quando surgiram as principais escolas do pensamento econômico, tem se acentuado as discussões sobre o Estado e sobre a necessidade de seu intervencionismo.

Assim, no início do século XVII a intervenção do Estado na economia era justificada pela noção medieval cristã de que àqueles a quem Deus concedera o poder deveriam usar esse poder para obter o bem-comum de toda a sociedade. Esta noção evoluiu para o pensamento mercantilista de um Estado defensor da

⁹Embasamento teórico obtido in: DENIS, Henri. *História do pensamento econômico*. 4.ed. Título original: *Histoire de la pensée économique*. Tradução de António Borges Coelho. Lisboa: Horizonte, 1982.

prosperidade do comércio, e deste para o pensamento liberal clássico, no final do século XVII, início do século XVIII, onde o papel do Estado estaria limitado a garantir a livre-concorrência entre as empresas e o direito à propriedade privada, quando ameaçada por convulsões sociais.¹⁰

Nos séculos XVIII e XIX, com a expansão do capitalismo e a Revolução Industrial, acentua-se o papel do Estado como defensor da propriedade, por consequência, do próprio capitalismo, e executor das funções clássicas de justiça e segurança.

No final do século XIX, com o capitalismo já estruturado, as decisões econômicas e políticas são centralizadas nos industriais e banqueiros, levando à formação de cartéis, trustes e monopólios. Daí que, já no século XX, surgem grandes empresas multinacionais caracterizadas pelo planejamento de longo prazo, numa conjuntura de tendência de diminuição da taxa de lucro, mais suscetíveis, portanto, às grandes crises econômicas, exigindo uma intervenção maior do Estado na economia, justamente para coibir ou amenizar essas crises.¹¹

A partir de 1930, o Estado passa a ser economicamente mais atuante e participativo, com grandes investimentos em infra-estrutura, transformando-se no agente principal do desenvolvimento econômico.¹²

A teoria de Estado do bem comum se vê substituída pela teoria político-econômica, onde o Estado passa a ser analisado como importante elemento de um sistema econômico e social mundial e como principal agente do bem-estar social.

¹⁰Adam Smith (1723-1790), autor de *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*, destaca três funções que caberiam ao Estado: a) proteger o país contra ameaças externas; b) proteger os cidadãos contra injustiças cometidas por outros cidadãos; c) erigir e manter as instituições e obras públicas onde o setor privado, pela inexistência de lucros, não pudesse atuar. Extraído in: HUNT, E. K.; SHERMAN, Howard J. *História do pensamento econômico*. Tradução de Jaime Larry Benchimol. 10.ed. Petrópolis: Vozes, 1992.

¹¹Embasamento teórico obtido in: SANDRONI, Paulo. *Novíssimo dicionário de economia*. 2.ed. São Paulo: Best Seller, 1999. p.81.

¹²Embasamento teórico obtido in CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. Equipe de tradução PUCCAMP. 2.ed. Campinas: Papyrus, 1988.

Todavia, para que se possa compreender melhor o Estado no contexto sócio-econômico, faz-se necessária uma síntese de algumas teorias desenvolvidas a partir do século XVII, a fim de que seja evidenciada a efetiva necessidade de intervenção do Estado, tanto nas questões econômicas quanto nas sociais. Dessa síntese, certamente há de se realçar a importância do orçamento público como verdadeiro instrumento a serviço do Estado na busca do desenvolvimento econômico-social.

Nesse sentido, num primeiro momento, é estudada a concepção básica sobre o Estado, abordando-se a teoria liberal-clássica, com sua evolução e desdobramento ao pluralismo democrático, ideologia que, nos dias atuais, predomina entre os Estados mais desenvolvidos do mundo. Em seguida, o estudo se volta aos debates contemporâneos sobre a teoria de Estado, destacando-se alguns dos pensadores mais recentes, entre eles, John Maynard Keynes, Gunnar Karl Myrdal, Norberto Bobbio, Bruno Frey, David K. Whynes & Roger A. Bowles, Donald F. Kettl e, ainda, Carlos Matus, buscando-se, então, delimitar a presença do Estado na economia.

2.2 Concepção Básica sobre o Estado

O liberalismo representa importante marco histórico no pensamento econômico da humanidade, defendendo, como princípios básicos, a liberdade individual, a democracia representativa, o direito à propriedade privada, a livre iniciativa e a concorrência, para harmonizar os interesses individuais e coletivos e gerar o progresso social.

Destacando-se que os Estados mais desenvolvidos e os únicos Estados desenvolvidos podem ser considerados preponderantemente liberais.

Sendo assim, qualquer estudo sobre o Estado, obrigatoriamente deve passar pelas teorias clássica e liberal.

2.2.1 A teoria clássica de estado

Com o desenvolvimento do capitalismo, a partir do final do século XVII, o Estado deixou de ser mero defensor do moralismo determinado pela Igreja, passando a atuar como verdadeiro controlador e garantidor da liberdade individual e do livre mercado, ou seja, como um Estado liberal. Os direitos individuais e as relações existentes na sociedade é que passam a justificar a ação do Estado na busca pelo bem comum da sociedade.

O pensamento de doutrinadores clássicos consagrados como Hobbes, Locke e Rousseau, em muito influenciaram no pensamento político e econômico predominante entre as nações mais desenvolvidas do século XVII e, em especial, do século XVIII.

Thomas Hobbes,¹³ um dos precursores do pensamento liberal-clássico, fundamentou a sua teoria política não em uma ação mais eficiente do Estado, mas no comportamento de cada indivíduo da sociedade. No seu entender, há um *estado de natureza*, representado pela liberdade que cada homem tem de usar como quiser o poder que possui. Essa liberdade preconizada pelo *estado de natureza*, entretanto, pode levar à violência ou à guerra, logo à morte; daí preferir o indivíduo, na defesa do seu próprio interesse, renunciar parte do poder que possui, transferindo-o a um soberano, representado por outro indivíduo ou por uma assembléia.

O modelo de Hobbes não foi bem aceito pela burguesia inglesa, uma vez que perpetuava o poder do soberano, que detinha o poder de nomear seus sucessores. Ainda assim, por se basear na troca de bens num livre mercado, acabou se desenvolvendo.¹⁴

¹³DE MALMESBURY, Thomas Hobbes. *Leviatã (ou Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil)*. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Nova Cultural, 1999. p.9-17; 113-121 (Os pensadores).

¹⁴Base teórica obtida por CARNOY, p.27.

O economista inglês John Locke,¹⁵ assim como Hobbes, também defendia a existência de um *estado de natureza*, mas este consistindo no poder que cada homem tem de "tomar a lei em suas próprias mãos", de forma a preservar sua propriedade, ainda que fruto do *estado de guerra*.¹⁶ Para se defender desse *estado de guerra*, os homens passam a viver em uma sociedade política, o Estado, cujo principal objetivo é regular, através da lei, as relações entre os indivíduos que a compõem e defender a propriedade.

O modelo de Locke foi desenvolvido considerando que o poder do Estado só deve ser mantido enquanto por ele forem mantidas a defesa da propriedade e a justiça aos indivíduos da sociedade, sob pena de dissolução desse Estado. Mais do que isso, constrói uma sociedade desestratificada, onde dela ficam excluídos todos os que não possuem propriedade (mulheres, proletariado, etc.), confrontando diretamente com a democracia tal qual é concebida hoje.¹⁷

Jean-Jacques Rousseau,¹⁸ discordando de Locke, desenvolve sua teoria de Estado afirmando que, se por um lado o homem na natureza não é mau, por outro, é imoral, pois se deixa corromper pela posse da propriedade e pela própria sociedade civil. A sociedade civil é um produto da *voracidade* do homem, formada pelo "mais rico e poderoso" que visa tão somente defender seus próprios interesses. O Estado, a princípio, seria então "uma criação do rico para assegurar

¹⁵LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o Governo*. Título do original: *The second treatise of Government*. Tradução de E. Jacy Monteiro. São Paulo: IBRASA, 1963.p.5-33.

¹⁶O *estado de guerra*, para Locke, era constituído cada vez que um homem submetia outro homem a seu poder absoluto, cada vez que um homem empregava a força contra outrem, diante da inexistência de um poder soberano entre eles. LOCKE, p.13.

¹⁷Embasamento teórico obtido in: CARNOY, p.30-31.

¹⁸ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social. Ensaio sobre a origem das línguas. Discurso sobre as ciências e as artes. Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Títulos originais: *Du Contrat Social. Essai sur l'origine des langues. Discours sur les sciences et les arts. Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*. Tradução de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1973. p.209-219 (Os pensadores).

sua posição como classe dominante, um Estado apresentado como benéfico a todos, mas destinado a preservar a desigualdade".¹⁹ Daí a necessidade de uma espécie de *contrato social*, através do qual o povo renunciaria à sua liberdade em favor do Estado que, em contrapartida, passaria a tratar igualmente a todos os cidadãos, a representar a vontade geral.

Rousseau considera que o poder do Estado deve provir da vontade geral do povo, não da vontade de determinadas classes sociais. Como a sociedade é formada por classes de cidadãos, ainda que necessária a defesa da propriedade, esta defesa não pode se dar sem que sejam observados "os extremos de riqueza e de pobreza", sem que o Estado intervenha para coibir grandes desigualdades: "se quiserdes dar estabilidade ao Estado, aproximai os extremos tanto quanto possível; não tolereis nem pessoas opulentas nem mendigos. Essas duas condições, naturalmente inseparáveis, são igualmente fatais ao bem-comum".²⁰ Evitar a extrema desigualdade da riqueza se constitui numa das principais tarefas do governo: "não construir asilos para mendigos, mas proteger os cidadãos de tornarem-se pobres".²¹

Toda a ideologia clássica sobre o Estado defendida por Hobbes, Locke e Rousseau, veio a servir como base para o liberalismo pregado por Adam Smith e seus seguidores.

2.2.2 A teoria liberal de estado

Adam Smith²² buscou no interesse econômico, e não no político, a justificativa para o individualismo do homem. Para ele, ainda que o homem almeje,

¹⁹ROUSSEAU, p.216.

²⁰ROUSSEAU, citado por CARNOY, p.34.

²¹ROUSSEAU, citado por CARNOY, p.35.

²²SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Abril Cultural, 1983. p.117-128 (Os economistas).

dentro de um mercado livre, a sua riqueza pessoal, o seu comportamento moral acaba proporcionando o bem-estar social de toda a coletividade. Por essa razão, numa sociedade de livre mercado, cabe ao Estado tão somente assegurar a base legal para o mercado maximizar os benefícios aos homens.²³

Embora a teoria smithiana afirme não existir "contradição entre a acumulação ilimitada de riqueza e a coesão social", essa contradição fica patente numa sociedade onde indivíduos competem diariamente com outros, muitas vezes prejudicando-os para obter sua riqueza. A divergência entre a teoria smithiana e a realidade da sociedade capitalista do início do século XIX, agravada pelas revoluções de trabalhadores que começavam a surgir na Europa, motivadas principalmente pelo descontentamento do proletariado quanto às precárias condições sociais que a industrialização lhes impunha, exigiu uma nova concepção teórica dos doutrinadores liberais que o sucederam.

Surgem, então, Bentham²⁴ e James Mill,²⁵ defendendo a intervenção do Estado, a fim de "proporcionar igualdade e segurança ao sistema de propriedade ilimitada e à empresa capitalista".²⁶ É dever do Estado garantir a segurança da propriedade, logo do próprio capitalismo,²⁷ através da defesa do sistema de livre

²³Base teórica: CARNOY, p.42.

²⁴Jeremy Bentham (1748-1832), filósofo, jurista e economista inglês, criador do utilitarismo, autor de *Proibição da usura*, citado por CARNOY, p.44-48.

²⁵James Stuart Mill (1773-1836), pensador inglês, autor de *Elementos de Economia Política* e pai de John Stuart Mill, citado por: CARNOY, p.44-48.

²⁶Citado por CARNOY, p.44.

²⁷A doutrina liberal que sucedeu a Adam Smith complementou seu pensamento acerca das funções do Estado: a) além de proteger o país contra ameaças externas, o Estado deveria proteger também, e ampliar, os mercados externos, ainda que para isso fizesse uso de força militar; b) a mesma proteção dos cidadãos contra injustiças praticadas por outros cidadãos, deveria ser assegurada às propriedades privadas, especialmente às fábricas e aos equipamentos, fonte de todo o poder político e econômico dos capitalistas; c) seria dever do Estado criar e manter instituições de fomento à produção e ao comércio, garantir a melhor circulação e estabilidade da moeda e realizar obras de infra-estrutura que possibilitassem a expansão do comércio (estradas, portos, ferrovias, etc.). Base teórica: HUNT; SHERMAN, p.66-68.

mercado e da proteção de todos os cidadãos contra qualquer forma de corrupção ou abuso do Governo.

Para Bentham e Mill, a desigualdade de classes não decorre das crises do capitalismo ou do mercado, mas de simples eventualidades, facilmente contornadas pelo próprio mercado. O Estado deve ser compreendido como uma democracia representativa, onde o poder deve ficar restrito a um seleto grupo de cidadãos, beneficiados pelo processo de acumulação capitalista e onde o controle das revoltas da classe trabalhadora contra o capitalismo ou serão contidas graças ao sistema de partidos políticos, que viabiliza o sufrágio universal, ou graças ao sistema capitalista, quando proporciona maiores rendas aos trabalhadores.²⁸

O certo é que a doutrina liberal, temerosa que a desigualdade criada pelo sistema capitalista levasse os trabalhadores a utilizarem o sufrágio universal para levar o Estado a abandonar sua função "de regulador do funcionamento do sistema de mercado", busca outra resposta aos problemas gerados pelo capitalismo liberal, desenvolvendo a teoria pluralista.

2.2.3 O Pluralismo

Utilizando-se da teoria de Weber,²⁹ que defendia que o desenvolvimento de uma nação ocorre em etapas, estas caracterizadas pelas profundas mudanças que acarretam tanto ao comportamento quanto à racionalidade da sociedade, no início da década de 1940, Schumpeter³⁰ acabou por influenciar no surgimento da teoria pluralista.

²⁸Base teórica obtida in: CARNOY, p.47-48.

²⁹WEBER, Max. **Textos selecionados**. Traduções de: Maurício Tragtenberg, Waltensir Dutra, Calógeras A. Pajuaba, M.Irene de Q.F. Szmrecsányi, Tamás J.M.K.Szmrecsányi. São Paulo: Nova Cultural, 1997. p.49-50.

³⁰SCHUMPETER, Joseph Alois (1883-1950), economista austríaco, precursor da teoria do desenvolvimento capitalista. *A teoria do desenvolvimento econômico*. Tradução de Maria Sílvia Possas. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Os economistas). p.9-17; 43-66.

Schumpeter e os pluralistas consideram que nem todos os indivíduos de uma sociedade têm a mesma racionalidade, daí nem sempre se encontrarem numa mesma etapa de desenvolvimento. Por essa razão, um dos problemas da moderna sociedade capitalista residiria em apontar a quem deve ser atribuída a missão de estabelecer as metas a serem cumpridas nas etapas de desenvolvimento. Os pluralistas entendem que caberia a "uma elite politicamente atuante" o estudo dos problemas sociais e o estabelecimento dessas metas.

Por outro lado, criticam o modelo de Estado pretendido pelos liberais, apontando alguns fatores que o inviabilizariam: *i)* não se pode efetivamente determinar o bem-comum, eis que nem sempre o que é bom para um indivíduo é bom para outro; *ii)* nem sempre as decisões políticas tomadas num processo democrático irão representar a "vontade do povo"; *iii)* face ao desinteresse político e à falta de informação que predomina na sociedade, se defendem mais os interesses próprios do que o bem-comum; *iv)* a opinião de boa parte dos cidadãos é facilmente influenciada pela propaganda política, ou seja, não há uma formação de opinião política própria.³¹

No modelo pluralista, cabe ao Estado, representado por um grupo de políticos democraticamente eleitos pela população, decidir sobre todas as questões relacionadas ao desenvolvimento econômico e social da nação,³² destacando alguns pressupostos básicos que devem ser observados para que se obtenha o resultado desejado: *i)* os políticos devem ser altamente qualificados; *ii)* decisões políticas que exijam conhecimento técnico não dominado pelos políticos, devem ser tomadas por especialistas; *iii)* a máquina burocrática do Governo deve ser dedicada, atuando quase como que um quarto poder; *iv)* tanto eleitores quanto

³¹ Embasamento teórico obtido in: CARNOY, p.49-55.

³² Quanto às reafirmações dos liberais de que aos eleitores estaria assegurado o poder de destituir e de substituir um governo, os pluralistas contra-argumentavam afirmando que o voto eleitoral é restrito aos candidatos políticos inscritos para tanto e que, além disso, não são os eleitores, mas os políticos eleitos por eles que irão tomar as decisões. CARNOY, p.51.

legisladores devem ser imunes à corrupção; v) devem ser respeitadas as diferenças de opiniões.³³

Alguns doutrinadores questionam a eficácia do Estado democrático pluralista, afirmando que "o modelo pluralista faz da democracia um mecanismo para governos escolhidos e sancionados, não um tipo de sociedade ou uma série de fins morais. A democracia é simplesmente um mecanismo de mercado: os eleitores são os consumidores; os políticos são os empreendedores".³⁴ O sistema político seria, portanto, um mercado puro e competitivo como outro qualquer, onde a atuação do Estado depende das decisões dos eleitores, ou seja, onde as funções que o Estado deve desempenhar vão depender diretamente do desejo de consumo político dos eleitores, não só da maioria deles, mas também a dos grupos minoritários.

Como da análise de toda a teoria pluralista resultam duas correntes opostas³⁵ e se denota uma certa elitização das decisões políticas, surge então uma nova teoria, à qual se convencionou chamar de Corporativismo, que vai buscar outra forma de se entender e harmonizar a ordem social e política.

2.2.4 O Corporativismo

No final do século XIX e início do XX, as mudanças verificadas no modo de produção e a necessidade do capitalismo reproduzir-se contribuíram para o declínio da democracia liberal. Surgem, então, pensadores políticos acreditando

³³Citado por: CARNOY, p.51.

³⁴Citado por: CARNOY, p.52.

³⁵Uma sustentando que o desinteresse político da maior parte da população, limitada a se contentar com o que a elite decide, faz com que a democracia seja mantida pela posição política assumida por essa elite; a outra entendendo ser a soberania do consumidor o essencial para a manutenção tanto da democracia pluralista quanto da democracia numa economia neoclássica, muito embora, na verdade, não seja essa soberania respeitada, primeiro porque nem sempre as decisões políticas da elite atendem ao desejo da maioria dos eleitores e, segundo, porque falta aos políticos a independência com relação aos interesses econômicos dessa elite. Embasamento teórico obtido in: CARNOY, p.52-56.

que a harmonia da ordem social e política da sociedade se daria com a criação de organizações sócio-econômicas autônomas, ajustadas ao Estado nos momentos de decisões nacionais ou setoriais.

O corporativismo poderia vir a ser a solução para os conflitos de interesses que ocorrem dentro de uma sociedade onde "a indústria está altamente concentrada e o mercado livre não é mais a forma dominante de relação econômica", ou seja, onde predominam as grandes corporações com sua moderna tecnologia e onde se acentuam as desigualdades econômicas.³⁶

Para tanto, não bastaria apenas a intervenção do Estado na economia e a ampliação da participação dos especialistas na tomada de decisões políticas, como defendeu Galbraith.³⁷ Em face da disparidade de poder que existe na sociedade capitalista, o Estado não consegue a autonomia que necessita para a tomada de suas decisões políticas, sendo necessário sua permissão para que um limitado número de grupos não competitivos atue em monopólio.

Contudo, ainda que se verifiquem elementos corporativistas em quase todas as sociedades capitalistas mais desenvolvidas, os conflitos de classe, as divergências de opiniões entre trabalhadores e seus líderes sindicais e a força política exercida pelos empregadores, elegendo governos pró-capitalistas que, em geral, acabam implementando políticas favoráveis à sua lucratividade, levam o corporativismo a colidir frontalmente com as sociais-democracias.³⁸

Dessa forma, o corporativismo nas modernas sociedades acaba sendo apenas um meio de se organizarem as relações entre empregados e empregadores e de integração da classe trabalhadora com o Estado capitalista que busca no crescimento econômico a solução para os conflitos de classes.

³⁶Base teórica obtida in: CARNOY, p.57.

³⁷John Kenneth Galbraith (1908 -), economista e escritor norte-americano, que inicia como corporativista a sua crítica ao modelo liberal de Estado, mas que, mais tarde, assume uma posição socialista-democrática, citado por: CARNOY, p.57.

³⁸Base teórica obtida in: CARNOY, p.56-60.

Embora fundamentais, as teorias clássica, liberal, pluralista e corporativista não são de todo suficientes para explicar, em termos atuais, o que é o Estado, quais as suas funções e como ele funciona. Daí a necessidade de, ainda que em breve estudo, serem contemplados alguns dos pensadores contemporâneos, com suas teorias de Estado.

2.3 Debates Contemporâneos sobre a Teoria de Estado

Adam Smith e seus seguidores liberais acreditavam numa "força invisível" garantindo o equilíbrio automático da economia capitalista nos momentos de crise; defendiam a total liberdade individual, a democracia representativa, o direito à propriedade, a livre-concorrência e uma intervenção do Estado apenas para defender a propriedade privada e os meios de produção.

Porém, como não levaram em consideração que as crises cíclicas do capitalismo em geral acentuam ainda mais a concentração da renda e da propriedade, como veio a acontecer a partir da Primeira Guerra Mundial, especialmente em 1929, com a Grande Depressão, surgem os pensamentos de novos doutrinadores.

Assim, ainda que o liberalismo represente importante marco histórico no pensamento econômico da humanidade, a evolução da sociedade e a crescente necessidade de intervenção do Estado na economia têm levado os grandes pensadores e doutrinadores da atualidade a uma nova reflexão, a um debate profundo sobre uma nova teoria de Estado, na tentativa de explicar esse relacionamento cada vez mais estreito entre a economia, a política, a democracia e o Estado. Nesse sentido, o estudo da teoria de Estado resultaria incompleta se não contemplasse uma síntese do pensamento de pelo menos alguns desses ilustres pesquisadores científicos.

2.3.1 As Opiniões dos Pesquisadores Atuais

A partir de Keynes, há uma forma diferente de se interpretar a intervenção do Estado na economia, que passa a ser entendida como fundamental para o atendimento às necessidades coletivas.

Dentre as diversas novas teorias merecem destaque:

John Maynard Keynes³⁹

Diante da profunda crise de 1929 e da grande depressão econômica que se estendeu até a Segunda Guerra Mundial, Keynes reformulou a teoria econômica, adaptando-a a um capitalismo moderno, analisando as teorias de renda, consumo e investimento a partir de comportamentos sociais e não individuais.

Por considerar que não existe o princípio liberal do equilíbrio automático na economia, a teoria keynesiana julga necessário que o Estado intervenha diretamente nas atividades econômicas do país,⁴⁰ a fim de evitar as crises econômicas. Caso o Estado não intervenha adotando políticas de investimentos e de incentivos que sustentem a demanda efetiva e mantenham em alta os níveis de emprego e de renda, caem os níveis de consumo e investimento e a economia pode vir a considerar um 'ponto de equilíbrio' mesmo com uma alta taxa de desemprego, dando origem à crise.

Como os investimentos influenciam diretamente na produção e na demanda efetiva, o nível de emprego dependerá do nível de investimentos que, por sua vez,

³⁹ John Maynard Keynes (1883-1946), o mais célebre economista da primeira metade do século XX, pioneiro da macroeconomia, autor, entre outras, da célebre obra *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. SANDRONI, p. 323.

⁴⁰ Defendem os keynesianos que o Estado, a curto prazo, deve manter o pleno emprego, controlando as flutuações das atividades econômicas e vencendo eventual depressão; a longo prazo, poderá implementar políticas monetária, fiscal e de investimentos que lhe permitam determinar o nível de atividade econômica e combater o surgimento das crises no capitalismo. Embasamento teórico obtido in: SANDRONI, p.323-324 e HUNT & SHERMAN, p.163-177.

dependerá da expectativa de retorno do capitalista, a quem cabe a decisão de investir ou não. Para evitar que os recursos disponíveis sejam utilizados especulativamente, o Estado deverá intervir, incentivando a expansão dos investimentos na produção.

A teoria keynesiana surgiu em um momento de acentuada crise do capitalismo mundial e demonstrou que a intervenção do Estado é importante para a correção de eventuais desajustamentos na economia, tais como inflação, super ou sub-produção, desemprego da mão-de-obra etc.

Gunnar Karl Myrdal⁴¹

Myrdal entende que as políticas públicas podem ser introduzidas pacificamente no Estado capitalista através de um planejamento econômico e de uma intervenção estatal racionais, que o leve a mais rapidamente atingir seus objetivos de desenvolvimento futuro. Segundo ele, a intervenção do Estado cresceu muito após a Grande Depressão (1929), para garantir a estabilidade interna, preservar o emprego dos trabalhadores, assegurar o bem-estar dos agricultores e defender a produção e o consumo.

Como também houve uma democratização do processo político, aumentando a participação política da população e sua pressão em favor de uma intervenção estatal que eliminasse as desigualdades econômicas, mesmo países predominantemente liberais tiveram de se curvar à intervenção do Estado e ao seu planejamento econômico.⁴² Porém, a responsabilidade sobre esse processo de planejamento econômico não deve ficar restrita ao governo central. As políticas públicas devem ser decididas e executadas também pelos governos estaduais e municipais.

⁴¹Gunnar Karl Myrdal (1898-1987), economista, sociólogo e político sueco, especializado em estudo sobre populações marginalizadas e países subdesenvolvidos. *O estado do futuro – o planejamento econômico nos estados de bem-estar e suas implicações internacionais*. Tradução de Affonso Blacheyre. Revisão de Cássio Fonseca. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

⁴²MYRDAL, p.59.

Norberto Bobbio⁴³

Bobbio considera que o desenvolvimento capitalista moderno exige, muitas vezes, medidas nada democráticas, restringindo a democracia dos países capitalistas. Ainda assim o Estado permanece democrático, porque se mantém a "forma válida de participação política conquistada pelas classes trabalhadoras e valorizada por elas em sua luta contra o domínio burguês"⁴⁴ e porque é representado por um "conjunto das instituições que tornam possível a solução dos conflitos sem recorrer à força".⁴⁵

Quando fala do Estado e da democracia moderna, Bobbio aponta para quatro paradoxos que dela derivam e a partir dos quais analisa uma possível teoria do Estado para um socialismo democrático.⁴⁶

- a) embora os cidadãos exijam cada vez mais democracia, a influência dos grandes grupos econômicos e do próprio Estado nessa democracia aumentam na mesma proporção que aumentam seu tamanho;
- b) a necessidade crescente da população por bens públicos, implica na ampliação da máquina burocrática do Estado, que passa a ter uma estrutura hierárquica não-democrática;
- c) os problemas das sociedades em geral, capitalistas ou socialistas, exigem cada vez mais a atuação de técnicos (os tecnocratas) para sua solução; isto implica num contraste entre a incompetência do cidadão ante problemas sempre mais complexos e o ensino de soluções técnicas, acessível somente a especialistas;
- d) o pressuposto da democracia é a autonomia do indivíduo, ou seja, a individualidade, mas o crescimento da sociedade de massas (massificação) gera uma decadência dessa individualidade.

⁴³Norberto Bobbio (1909 -), professor universitário e escritor italiano (Turim), ocupou-se de teoria política, filosofia do direito e história do pensamento político. Senador vitalício desde 1984, alinhado às posições do Partido Socialista Italiano. Citado por CARNOY, p.201-208.

⁴⁴CARNOY, p.202.

⁴⁵BOBBIO, in: *A crise da democracia e a lição dos clássicos*. (Discurso).

⁴⁶Extraídos in: CARNOY, p.203-204 e BOBBIO (Discurso).

Bruno Frey⁴⁷

Por considerar que a teoria econômica tradicional não leva muito em consideração os interesses das instituições, dos grupos e dos indivíduos que participam do processo social, o professor Bruno Frey desenvolveu o que veio a chamar de "uma nova economia política", buscando através dela aperfeiçoar a política econômica e social, sem o que, segundo ele, não há como maximizar o bem-estar social.

A demanda cada vez maior da população por bens e serviços públicos e por obras de infra-estrutura, o desenvolvimento econômico cada vez mais dependente de decisões políticas ou as decisões políticas cada vez mais influenciadas por fatores econômicos, o desejo da população por uma distribuição melhor da renda, dentre outros fatores, exigem uma intervenção cada vez maior do Estado na economia.

A nova economia política de Bruno Frey pode ser resumida como um aperfeiçoamento da política econômica e social, trabalhando "no interesse dos centros de decisões econômicos e políticos" para que as intervenções econômicas e sociais do Estado resultem efetivamente no bem-estar social.

David K. Whynes & Roger A. Bowles⁴⁸

Os professores ingleses Whynes, da Universidade de Nottingham, e Bowles, da Universidade de Bath, partem de uma 'teoria contratual de Estado' para concluir que a existência do Estado resulta da cooperação entre os indivíduos da

⁴⁷Bruno Frey (1941 -), nascido em Basileia, Suíça, é Diretor do *Institute for Empirical Economic Research* da Universidade de Zurique e *Full Professor of Economics* na Universidade de Zurique, especializado em Economia Política e Teoria da Política Econômica, tendo lecionado nas Universidades da Basileia e de Konstanz (Alemanha) e na University of Pennsylvania. In: FREY, Bruno. *A nova economia política*. Tradução de Beatriz Helena de A. Santos Neves; revisão de Vicente Bastos Ribeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

⁴⁸WHYNES, David K.; BOWLES, Roger A. *A teoria econômica do Estado*. Tradução: José Ricardo Brandão Azevedo. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

sociedade em defesa de um interesse comum, não importando a forma dessa cooperação ou o tamanho da máquina estatal e das funções estatais. O Estado seria, portanto, "uma associação de indivíduos, todos eles obedecendo a regras sociais estabelecidas por alguém que toma as decisões sociais e que obriga ao seu cumprimento",⁴⁹ sendo que essas decisões sociais podem ser tomadas como aquelas que se verificam na *Teoria dos Jogos*⁵⁰ ou como aquelas próprias da *Teoria da Barganha*, onde cada indivíduo cederia um pouco para obtenção de um resultado coletivo maior.

Whyntes e Bowles dão três diferentes interpretações às decisões sociais. Na primeira, a decisão social é "a representação do interesse comum dos membros do Estado", daí se concluir que, para que uma decisão seja legítima, deve haver unanimidade entre as decisões individuais. Na segunda, a decisão social "representa a preponderância das decisões individuais", ou seja, não há como se falar em interesse comum uma vez que os membros da sociedade divergem na maneira de aceitar as ações coletivas. A terceira interpretação defende "a existência de um único conjunto de preferências que o Estado como entidade aprovará, independentemente de crenças e opiniões de seus membros", o que implica na ilegitimidade de qualquer opinião individual que conflite com a decisão do Estado e na inexigibilidade de decisões individuais unânimes.⁵¹

⁴⁹Citado por WHYNTES; BOWLES, p.21.

⁵⁰A teoria dos jogos é uma aplicação da lógica matemática no processo de tomadas de decisões nos jogos e, por extensão, na economia, na política e na guerra, que assim como os jogos também apresentam conflitos de interesses, informações incompletas e acaso. A analogia entre as competições nos jogos e na economia foi desenvolvida por Johannes von Neumann e Oskar Morgenstern em seu livro *Teoria dos jogos e do comportamento econômico* (1944). De modo geral, a teoria dos jogos demonstra que, em jogos de apenas uma pessoa, a estratégia é determinada exclusivamente pelas regras do próprio jogo. Em jogos com duas pessoas, cada jogador leva em consideração as possíveis estratégias do outro. Diz-se que esses jogos são zero-soma: uma das partes perde exatamente o que a outra ganha. Finalmente, nos jogos com mais de duas pessoas, o que uma perde não é necessariamente ganho por outra, exigindo considerações mais complexas. No entanto, o resultado pode ser influenciado pela formação de coalizões, até o ponto de reduzir o jogo com n participantes a um jogo com apenas dois participantes. No mundo dos negócios, podem acontecer situações desse tipo, quando algumas empresas de grande porte fazem acordos com a finalidade de retirar do mercado pequenos concorrentes e exercer de fato um poder de cartel". Citado por: SANDRONI, p.599.

⁵¹Base teórica obtida in: WHYNTES; BOWLES, p.51-53.

Dentre as principais formas de se chegar às decisões sociais destaca-se a votação, uma vez que o voto, observando-se algumas premissas e alguns parâmetros básicos,⁵² coletiviza as preferências individuais dos cidadãos, transformando-as em preferências sociais.

Quanto às funções do Estado, estas poderiam ser resumidas a quatro: *i)* assegurar e defender os direitos individuais dos cidadãos; *ii)* assegurar e defender os direitos de propriedade, sem o que não se pode alcançar a estabilidade social de que o Estado necessita para sobreviver, pois é evidente que diante da marginalização de parte da sociedade haverá grande possibilidade de insurreição desta contra o sistema "explorador e repressivo"; *iii)* atingir o nível mais alto possível de bem-estar para seus cidadãos, em face da dotação orçamentária que lhe seja disponibilizada; *iv)* funcionar como verdadeiro mecanismo de oferta e procura, onde os cidadãos procuram resultados e o Estado busca ofertar esses resultados, o que significa que o Estado 'melhor' será aquele em que o hiato entre a oferta e a procura seja menor.⁵³

Daí pode-se concluir que a melhor estratégia de governo será aquela que consiga a maximização do orçamento público, de sorte a assegurar o mais alto nível de bem-estar dos cidadãos com o custo mínimo possível, ofertando, assim, a maior quantidade de resultados. Justamente para conseguir essa maximização do orçamento público, a partir de 1965 os Estados Unidos passou a adotar um "único

⁵²WHYNES; BOWLES, por um lado, destacam as seguintes premissas básicas para que a votação possa transformar as preferências individuais em sociais: *i)* existência de um poder maior, que possa determinar ou alterar a forma de votação (em geral, a constituição federal); *ii)* o tamanho do eleitorado (estabelecendo-se quem é apto e quem é inapto para votar); *iii)* o tamanho da maioria (a quantidade de votos necessários para se estabelecer o eleito – unanimidade, maioria simples, maioria absoluta, etc.); *iv)* o papel da minoria que, em geral, aceita a decisão social para não conflitar com o Estado. Por outro lado, por não serem os eleitores que tomam as decisões sociais, mas seus representantes eleitos (democracia representativa), devem ser observados alguns parâmetros básicos na defesa do interesse maior da coletividade: *a)* o Estado dividir-se em grupos de eleitores em bases geográficas; *b)* os membros do Estado de cada grupo de eleitores elegerem um indivíduo dentre os vários candidatos que representam suas opiniões ou através do voto único ou da maioria simples; *c)* o Legislativo ser então composto pelos representantes eleitos, gozando da soberania necessária para tomar as decisões sociais em nome daqueles que o elegeram. Citado por: WHYNES; BOWLES, p.68.

⁵³Base teórica obtida in: WHYNES; BOWLES, p.31-47, 133-135.

esquema de planejamento para prestar seus serviços e estimar suas necessidades orçamentárias", o *orçamento-programa*,⁵⁴ que passou a ser utilizado por grande número de países, inclusive o Brasil.

Finalmente, a teoria econômica do Estado desenvolvida por Whynes & Bowles chama a atenção para a questão do crescimento dos gastos públicos, pois eles também têm a ver com a maximização do bem-estar dos cidadãos. Dentre as diversas causas para o crescimento dos gastos públicos, destacam que: *i)* o aumento da Renda Nacional leva ao aumento também dos gastos públicos, especialmente aqueles voltados à melhoria e expansão dos serviços que o Estado quer ofertar aos seus cidadãos e cuja demanda é cada vez maior; *ii)* os gastos do governo levam em conta cada vez mais as preferências de eleitores ricos, transformando os serviços públicos em "artigo de luxo"; *iii)* a necessidade de crescimento econômico e a busca pelo desenvolvimento econômico e social, por conseqüência maior bem-estar da população, leva o Estado a aumentar seus gastos a fim de abrir novas frentes em sua economia; gastos com a geração de empregos, por exemplo, para reduzir o desemprego e expandir a demanda agregada.⁵⁵

Sintetizando-se a teoria econômica do Estado de Whynes & Bowles, pode-se dizer que ela estabelece um modelo de Estado formado por indivíduos que cooperam entre si e que delegam as decisões sociais ao Poder Legislativo para que este, em conjunto com o Poder Executivo, estabeleça e implemente as melhores políticas, os melhores programas, dentre os quais o *orçamento-programa*, visando o resultado máximo possível, ou seja, o maior bem-estar de toda a sociedade.

⁵⁴Citado por WHYNES; BOWLES, p.146.

⁵⁵Galbraith, citado por WHYNES; BOWLES (p.203), chama a atenção para o fato de que o crescimento dos gastos públicos ainda é insuficiente para atender a demanda pelos serviços e bens públicos, razão pela qual permanece como um grande problema a ser resolvido pelos economistas.

Donald F. Kettl⁵⁶

Kettl, em suas pesquisas sobre o Estado, considera que desde os primeiros anos da década de 1980, tem crescido em todo o mundo uma "onda global" de reforma do setor público e que por essa razão, dois grandes dilemas precisam ser resolvidos.

O primeiro deles é que, ao se organizar governos para que funcionem melhor a um custo menor, muitas vezes são utilizadas táticas de curto prazo para diminuir os gastos públicos que acabarão implicando, à longo prazo, numa deficiência de resultados. É o caso, por exemplo, dos cortes no orçamento público. O segundo dilema diz respeito à decisão do governo quanto ao que deve fazer, pois por trás de cada reforma existem pressões por resultados, sendo fundamental a obtenção de algum sucesso à curto prazo.⁵⁷

Nesse contexto, muitos países têm se preocupado apenas em aparar os contornos da administração pública valendo-se da "limitação das dimensões do setor público, das privatizações, da comercialização ou corporatização de órgãos públicos, da descentralização para governos subnacionais, da desconcentração no governo central, do uso de mecanismos típicos de mercado, de novas atribuições aos órgãos da administração central e de outras iniciativas de reestruturação ou racionalização".⁵⁸

Como a redução do setor público é uma solução que se configura tão somente parcial, Kettl entende que o mais importante é o Estado realizar reformas que promovam o interesse público, substituindo a autoridade e a rigidez pela flexibilidade.

⁵⁶ Donald F. Kettl, professor de Administração Pública e Ciências Políticas da Universidade de Wisconsin, Madison, EUA. In: *A revolução global: reforma da administração do setor público*. Inserido in: *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Organizado por: Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter K. Spink. Tradução: Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

⁵⁷ KETTL, p.76-77.

⁵⁸ Ibid., p.78.

Para tanto destaca três modelos que podem ser utilizados: a) "deixar o gerente gerenciar"; b) "fazer o administrador administrar"; c) "reengenharia de negócios".⁵⁹

a) **Deixar o gerente gerenciar**

Para que o governo funcione melhor e atenda às necessidades dos cidadãos, deve ser permitido ao administrador público concentrar-se nos problemas a serem tratados e dar-lhe a flexibilidade para resolvê-los.

b) **Fazer o administrador administrar**

Uma vez que muitos órgãos e agências estatais são monopólios, afastados da competição de mercado, não há estímulo algum para que os administradores públicos procurem administrar melhor. Por essa razão, faz-se necessário criar um estímulo, através de realocações, de remunerações por desempenho, avaliações e demissões, etc., de sorte que o administrador resolva os problemas administrativos, cumpra os objetivos que lhe são impostos e ainda venha a enfrentar a concorrência de mercado.

c) **Reengenharia de negócios**

Busca na reavaliação do que se está fazendo e de como se está fazendo a forma de agilizar e melhorar os programas governamentais. Prega a necessidade de mudanças mais profundas na administração pública, partindo das exigências do mercado (cidadãos, empresas, etc.) para estabelecer um nível melhor de controle aos órgãos estatais.

Nesse contexto de reforma do setor público, podem ser destacadas algumas importantes diferenças na maneira de atuar entre o modelo tradicional e o modelo recente de administração pública.

Enquanto as reformas administrativas tradicionais concentram-se na reestruturação organizacional, as mais recentes procuram modificar procedimentos.

⁵⁹KETTL, p.80-84.

No que tange à responsabilização (accountability), tradicionalmente observa-se a utilização de um sistema baseado na autoridade e recentemente um sistema baseado no mercado. Em termos de resultado final, a administração pública tradicional julga o administrador com base no processo, ou seja, se age ou não em conformidade com a lei; a reforma do setor público busca na eficiência a melhor forma de avaliação.

O papel dos funcionários públicos também sofre significativa mudança, pois enquanto a administração tradicional entende que as tarefas do Estado devem necessariamente ser executadas por funcionários públicos, em face da reforma já se permite terceirizações de algumas dessas tarefas.

Tradicionalmente os cidadãos são tratados como clientes, dependendo do conhecimento dos funcionários públicos acerca de suas necessidades; as administrações mais atualizadas passam a ver o cidadão mais como um consumidor, que com o seu voto demonstra sua satisfação ou insatisfação quanto ao serviço público ofertado.

Finalmente, a administração pública tradicional tende a definir 'serviços públicos' como algo que só o Estado pode – ou deve – fazer; as reformas recentes do setor público já não entendem assim.⁶⁰

Uma vez que o setor público está em constante avaliação pelo cidadão/consumidor, a teoria de Kettl sobre a reforma do Estado contempla também a "Administração baseada no desempenho".

Isto significa que o administrador de uma agência de serviço público deve estar inteirado sobre qual a missão da sua agência, como traduzir em metas essa missão e em objetivos específicos para os gestores de programas as grandes metas, como medir o progresso positivo na direção de seus objetivos e que espécie de avanço os programas criados trazem para a solução dos problemas. As avaliações de desempenho é que irão determinar o nível de eficiência com que a agência de serviços públicos atua, em termos de resultados práticos.⁶¹

⁶⁰Obtidos na íntegra in: KETTTL, p.85-86.

⁶¹Kettl utiliza-se de um serviço de saúde para exemplificar sua teoria sobre a "administração baseada no desempenho". Assim, um serviço de saúde terá como missão, por exemplo, prevenir doenças e ajudar a curar os doentes. Nesse sentido, a meta seria a vacinação da

Logo, Kettl entende que o administrador público deve atuar como se estivesse atendendo a um consumidor, ou seja, ver no beneficiário dos serviços públicos um freguês ou consumidor, cujo nível de satisfação é que vai avaliar o desempenho do Estado. Para esse novo enfoque de cidadão/consumidor, entretanto, é certo que são necessários treinamentos e reformas nos sistemas de pessoal, além de mudanças de cultura organizacional e de ordem técnica e financeira que estimulem aos funcionários a tratar o cidadão não mais como mero usuário, mas sim como um consumidor.

Carlos Matus⁶²

Basicamente, a preocupação de Carlos Matus está voltada ao entendimento do planejamento público, especialmente no que tange à necessidade do administrador adotar uma ação central que busque "coerência global" entre as ações parciais dos diversos atores sociais⁶³ (administrador público, técnicos, cidadão-cliente, direções dos partidos políticos, dos sindicatos de trabalhadores, das universidades, das forças sociais e das associações de empresários, entre outros) para conduzir o sistema social a objetivos decididos democraticamente pela sociedade.

população para imunizá-la contra doenças contagiosas a fim de prevenir doenças e o objetivo específico do gestor da agência de saúde o de organizar-se para vacinar toda a população em idade pré-escolar. Para aferir sua produção, o administrador poderia aferir o total e estabelecer a percentagem de crianças imunizadas e para aferir o resultado do seu programa, examinar eventuais resultados de imunização sobre a saúde geral das crianças. KETTL, p.87-88.

⁶²Carlos Matus (1931 -...), economista e pesquisador chileno, professor da disciplina de Política Econômica nos cursos de pós-graduação em planejamento da CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe e do Instituto Latino-Americano de Planificação e Desenvolvimento – ILPES, das Nações Unidas. Ministrou vários cursos no Brasil para o CENDEC, a SUDENE, a FUNDAP, vários órgãos federais e para alguns Estados e Municípios, sobre Planejamento Estratégico Situacional (Revista da Associação Brasileira de Orçamento Público – ABOP, nº 39, 1.º quadrimestre de 1997).

⁶³Matus define o ator social como "uma personalidade, uma organização ou agrupamento humano que, de forma estável ou transitória, tem capacidade de acumular força, desenvolver interesses e necessidades e atuar produzindo fatos na situação", em sua obra *Política, planejamento e governo*. 3.ed. Brasília: IPEA, 1997. Tomo I e II, p.570.

Esse sistema social "compreende uma rede de governo circunscrita a âmbitos específicos",⁶⁴ ou seja, um sistema no qual a ação do governo é limitada pela atuação ou influência dos mais diversos segmentos da sociedade, no caso os diferentes atores sociais, que governam em espaços determinados do sistema social. Nesse sentido não dependem, necessariamente, do governo central, ainda que seja ele o ator mais poderoso.

O mesmo ocorre no âmbito do planejamento econômico, onde os demais atores sociais também vão desenvolver políticas e estratégias econômicas, independentemente da política e do planejamento econômico do Governo. Daí a necessidade de uma ação central que busque "coerência global", defendida por Matus.

Esse autor alerta, ainda, que o administrador que planeja deve previamente diagnosticar a realidade para conhecê-la, de modo que a explicação dessa realidade responda à busca de uma verdade científica, que vai conduzir o processo de planejamento.

Modernamente esse processo de planejamento se traduz no chamado "Planejamento Estratégico Situacional", cujo avanço tem sido grande nos últimos anos, dado que atende a uma necessidade efetiva da área governamental.

O Planejamento Estratégico Situacional pode ser resumidamente entendido como uma metodologia participativa de planejamento que busca envolver todos os atores na leitura da realidade e na formulação ou reformulação das ações. "Planeja quem executa e executa quem planeja".

Trata-se, pois, de um método que contempla aspectos tradicionais do planejamento estratégico governamental e do planejamento estratégico empresarial. Entendido como um instrumento a serviço do administrador público, que permite resgatar o valor prático do planejamento, procurando superar a improvisação, a politicagem e o tecnocratismo, possibilitando abordar os problemas técnico-políticos na sua realidade e como o administrador público deverá enfrentá-los.

⁶⁴Citado por MATUS, p.28.

2.4 O Estado e o Mercado

Atualmente existem correntes do pensamento econômico que relacionam, em alguns aspectos, o Estado com o mercado, caracterizando a atividade do Estado como uma atividade normal de mercado.

O pluralismo, por exemplo, considera que o Estado democrático atua como uma espécie de mecanismo de mercado, onde os eleitores são os consumidores e os políticos são os empreendedores. As funções que o Estado irá desempenhar dependerão diretamente da decisão dos eleitores, do desejo de consumo político dos eleitores.⁶⁵

A teoria das instituições,⁶⁶ por sua vez, considera que os partidos políticos devem disputar os votos num 'mercado político perfeito': os políticos buscando a maximização de votos representam os empresários que visam a maximização do lucro e os eleitores desejando maximizar sua utilidade representam os consumidores. O 'consumidor-eleitor' pode ficar satisfeito ou insatisfeito com eventual decisão tomada ou política adotada, geralmente demonstrando sua insatisfação votando no partido da oposição numa próxima eleição.

Bruno Frey defende também que as tomadas de decisões sociais podem se utilizar do mecanismo de mercado,⁶⁷ comparando-se o funcionamento real das políticas econômicas implantadas pelo governo (ou que se pretenda implantar) com o funcionamento real do mercado.

Também Whynes; Bowles em sua teoria econômica do Estado analisam o mercado, apontando cinco causas para o "fracasso do mercado", para a impossibilidade do mercado alocar ou distribuir recursos adequadamente: a existência de custos decrescentes, os bens públicos, externalidades, incerteza e causas macroeconômicas.⁶⁸

⁶⁵Base teórica: CARNOY, p.52.

⁶⁶Teoria defendida por Bruno Frey na sua obra *A nova economia política*, p.98.

⁶⁷Desta feita em sua obra *Política econômica democrática*, p.65 a 93.

⁶⁸As causas para o "fracasso do mercado" foram extraídas da obra *A teoria econômica do Estado*, de Whynes; Bowles, p.81 a 132.

Como existe uma interdependência (chamada de externalidade) entre os agentes econômicos, a quantidade de bens e serviços públicos que determinado consumidor deseja consumir poderá trazer implicações no bem-estar de outros consumidores, razão pela qual essa externalidade também gera problemas ao melhor funcionamento do mercado privado.

Problemas macroeconômicos como a inflação, a pobreza, o desemprego, a melhor alocação de recursos, entre outras, que implicam diretamente nas políticas econômicas a serem implantadas pelo governo, representam grande fonte de desequilíbrio para o mercado, porque, em geral, o governo consegue combater apenas parcialmente esses problemas.

Ainda na relação Estado e Mercado, vale lembrar o pensamento já mencionado de Donald F. Kettl, para o qual o administrador público deve atuar vendo no beneficiário dos serviços públicos um freguês ou consumidor que, através do seu nível de satisfação, vai avaliar o desempenho do Estado.

Analisar a relação do Estado com os cidadãos como se estivesse analisando uma relação comum de mercado (fornecedor/ consumidor) é, sem dúvida, uma nova e interessante maneira para avaliação do desempenho do governo e do nível de bem-estar que proporciona à população. Fatalmente, mais do que mera reclamação ou reivindicação por direitos do consumidor, a inadequada oferta de bens e serviços públicos face à demanda dos consumidores-eleitores vai implicar em futura derrota eleitoral do governo.

2.5 A Descentralização do Poder e a Autonomia Municipal

Considerando que o objeto da pesquisa está delimitado a uma análise a nível municipal de orçamento público, faz-se importante entender alguns aspectos da descentralização do poder e da autonomia municipal, que decorrem da própria Constituição Federal promulgada em 1988.

Diferente da desconcentração, que é "uma distribuição de competências dentro da mesma pessoa jurídica", a descentralização "é a distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica".⁶⁹

A descentralização será política, "quando o ente descentralizado exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central",⁷⁰ ou administrativa, "quando as atribuições que os entes descentralizados exercem só têm o valor jurídico que lhes empresta o ente central", o que implica que suas atribuições não se originam da Constituição Federal, mas do próprio poder central.

A descentralização administrativa pode se subdividir em três categorias distintas:⁷¹

a) **Descentralização territorial ou geográfica**

É aquela "que se verifica quando uma entidade local, geograficamente delimitada, é dotada de personalidade jurídica própria, de direito público, com capacidade administrativa genérica", onde a capacidade legislativa não será autônoma, eis que subordinada a normas emanadas do poder central.

b) **Descentralização por serviços**

A descentralização por serviços, funcional ou técnica ocorre quando o ente público (União, Estados ou Municípios), através de lei cria uma pessoa jurídica de direito público ou privado, atribuindo-lhe a titularidade para executar um determinado

⁶⁹Diferenciação obtida in: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 10.ed. São Paulo: Atlas, 1998. p.296.

⁷⁰Exemplo de descentralização política é a situação dos Estados e dos Municípios que no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, passaram a ter autonomia maior, com competência legislativa própria, fundamentada na Constituição Federal, sem subordinar-se, portanto, à União. Exemplo de descentralização administrativa é a dos Estados no Brasil, que atuam como um poder central, atribuindo poderes a outras pessoas jurídicas locais que, entretanto, lhe permanecem subordinadas. Embasamento teórico e exemplos obtidos in: DI PIETRO, p.296, 297.

⁷¹Exemplo dessa categoria no Brasil são os antigos territórios nacionais e a nível internacional, países como a França, Portugal, Itália, Espanha e Bélgica, constituídos por Departamentos, Regiões, Províncias ou Comunas. DI PIETRO, p.298-300.

serviço público. São, na verdade, as autarquias, fundações governamentais, sociedades de economia mista e empresas públicas, que são criadas para oferecer serviços públicos, com total independência do ente que as criou, mas sob o controle e limites impostos pela lei.

Embora seus titulares possam ser nomeados pelas autoridades públicas, devem obediência maior aos ditames legais, que lhes asseguram autonomia administrativa e financeira. Porém, não se deve subestimar a interferência política, que embora comum, constitui desvio administrativo-legal.

c) **Descentralização por colaboração**

Esta se dá quando, através de contrato de gestão ou de ato administrativo unilateral, "se transfere a execução de determinado serviço público a pessoa jurídica de direito privado, previamente existente, conservando o poder público a titularidade do serviço". Exemplos dessa modalidade de descentralização são as concessões (portuárias, rodoviárias, de comunicações, etc.), as organizações sociais,⁷² as organizações da sociedade civil de interesse público⁷³ e as agências executivas.⁷⁴

Como lembra Bruno Frey,⁷⁵ através da descentralização as preferências da coletividade melhor poderão ser atendidas, além de que os custos administrativos e de planejamento são menores que num modelo de Estado

⁷²Com base in: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, *Curso de Direito Administrativo*, 12.ed. São Paulo: Malheiros, 2000, pode-se dizer que organizações sociais são pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, criadas não por lei mas através de uma qualificação concedida pelo Ministro-Chefe da pasta que atuam (com o consentimento do Ministro da Administração Federal), com o qual subscrevem um contrato de gestão, e cujas atividades são destinadas à educação ou ensino, à pesquisa científica, à proteção do meio-ambiente e à saúde.

⁷³Pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos criadas pela Lei 9790/1999 para prestar atividades socialmente úteis, tais como: combate à pobreza, promoção gratuita de saúde, enfoque de direitos humanos, etc. Base in: BANDEIRA DE MELLO.

⁷⁴Qualificação que se dá a uma autarquia ou a uma fundação governamental que haja celebrado um contrato de gestão com o Ministro da sua área de atuação, a fim de desenvolver institucionalmente e reestruturar suas atividades, e cujo funcionamento depende de lei federal que a regulamente. Base in: BANDEIRA DE MELLO.

⁷⁵FREY, *Política Econômica Democrática*, p.47-63.

centralizado. Assim, por considerar as preferências da população, as políticas econômicas implantadas pelo governo de um Estado descentralizado tendem a obter resultados mais significativos.

Em termos de descentralização no Brasil, um dos mais importantes trabalhos é o de Hélio Beltrão,⁷⁶ pois o seu pensamento e o seu trabalho em favor da desburocratização e da descentralização em muito influenciaram aos Constituintes quando da elaboração da Constituição Federal de 1988.⁷⁷

Segundo Beltrão, a Federação deve ser construída a partir do fortalecimento do Município, uma vez que "o povo mora no município" e não no Governo Federal. Sem uma descentralização administrativa que desconcentre as decisões e o poder de gerar e utilizar recursos, não há como se conceber a existência da Federação no Brasil.

Além disso, Beltrão chama a atenção para o fato de que um Estado descentralizado além de reduzir os custos dos programas federais assegura-lhes maior eficácia, pois contará com o engajamento e a participação das administrações locais (as Prefeituras Municipais), sem dúvida muito mais aptas a identificar e resolver os problemas que afligem sua população. O Município "é a grande realidade física, social e humana da Federação", pois somente neles são melhor resolvidos os problemas de alimentação, saúde, ensino e outros que dificultam ou, por vezes, impossibilitam o bem-estar pleno do brasileiro. Assim, é imprescindível uma reforma tributária que fortaleça ainda mais os Estados e os Municípios, além de uma redefinição

⁷⁶Hélio Beltrão (1916 -1997), administrador, advogado e economista nascido no Rio de Janeiro, ex-diretor do IPASE e da PETROBRÁS, ex-Secretário do Interior e Planejamento da Guanabara, principal idealizador das diretrizes fundamentais da Reforma Administrativa Federal (Decreto-Lei 200), ex-Ministro do Planejamento (Governo Costa e Silva), Ministro da Desburocratização e Ministro da Previdência Social. Como Ministro Extraordinário para a Desburocratização, concebeu e executou o Programa de Desburocratização que suprimiu mais de 600 milhões de documentos, exigências e formalidades por ano, beneficiando, sobretudo, as pessoas mais humildes e as pequenas empresas. Hélio Beltrão atuou também na iniciativa privada, reorganizando e dirigindo grandes empresas privadas nacionais nas áreas do comércio, construção civil, química, petroquímica e outras. Biografia obtida dos editores de sua obra: BELTRÃO, Hélio. *Descentralização e Liberdade*. Rio de Janeiro: Record, 1984.

⁷⁷DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13.ed. São Paulo: Atlas, 2001. p.346-353.

mais ampla da competência entre os entes federados (União, Estados e Municípios), de forma a garantir uma autonomia e capacidade maior para que os Municípios, em especial possam decidir sobre os assuntos de interesse mais imediato de sua população, ou seja, sobre onde ela é mais carente. Não se pode esquecer que o Prefeito Municipal é e será sempre aquele que mais diretamente sofre e sofrerá "a pressão e o ônus da insatisfação popular".⁷⁸

2.6 A Política Econômica na Visão Democrática Descentralizadora

Levando-se em consideração a descentralização e a autonomia municipal, têm surgido nos meios científicos novas discussões acerca da política econômica a ser implementada pelo Estado, numa visão democrática descentralizadora.

Sabe-se que não há facilidade no processo de tomada de decisões, ainda mais quando essas decisões são pertinentes ao bem-estar de toda população. A Ciência Econômica, diante do aumento das funções do Estado e da necessidade de sua intervenção na economia, preocupa-se com esse processo, pois muitas dessas decisões dependem direta e exclusivamente da situação econômica do Estado.

Essa preocupação levou os economistas modernos a desenvolverem teorias, como por exemplo, a *política econômica aplicada*, que é um ramo da economia política voltado à aplicação prática da teoria econômica, de modo a auxiliar o governo em sua tomada de decisões, principalmente as de cunho econômico e social. É o caso dos Conselhos de Consultores Econômicos criados em países mais desenvolvidos, como os Estados Unidos e a Alemanha, que buscam transmitir tanto ao Presidente da República quanto aos congressistas os conhecimentos básicos acerca dos princípios da "nova economia", ou seja, da teoria keynesiana,⁷⁹ para que possam mais concreta, coerente e eficientemente dirimir, com seus planejamentos, planos e programas (decisões), tanto os problemas imediatos da política econômica quanto os de mais longo prazo, como a racionalização dos gastos públicos.

⁷⁸Embasamento teórico e citações obtidas in: BELTRÃO, p.17-27.

⁷⁹Embasamento teórico obtido in: FREY, *A nova economia política*, p.56.

John Kenneth Galbraith⁸⁰ acredita que "no capitalismo moderno, o planejamento é tão necessário quanto nas economias socialistas onde não existe a propriedade privada dos meios de produção", uma vez que o Estado tem sido o guardião das grandes empresas, contra a superprodução, 'trabalhando politicamente' para garantir a demanda. Porém, é importante que se ressalte que, na verdade, esse planejamento não tem substituído o mercado, como pretende Galbraith, mas que pode funcionar como um seu importante aliado.

Atento às questões da política econômica moderna, Bruno Frey aponta para a influência que o serviço público exerce sobre o "uso dos instrumentos de política econômica", destacando quatro fatores principais que determinam as despesas públicas:⁸¹ 1) a ideologia do governo, no caso de um excesso de popularidade; 2) o esforço de reeleição, no caso de um déficit de popularidade; 3) restrições econômicas impostas pelo orçamento e pelo balanço de pagamentos; 4) restrições administrativas (burocráticas) e jurídicas.

Como a "sobrevivência do governo" depende diretamente dos efeitos que as medidas tomadas em seus planos de ação ou programas farão surgir sobre a ordem econômica e social do país, em geral, as autoridades econômicas preferem a combinação de elementos da escolha pública com elementos da economia política não-ortodoxa, mantendo modelos político-econômicos completos, preocupados com a realidade sócio-econômica do país,⁸² ou, no caso específico, do município.

A política econômica num Estado democrático deve sempre levar em consideração a vontade do seu povo e o pensamento dos demais tomadores de decisão, mesmo quando de uma política voltada a maximizar o bem-estar, pois sempre existirão os conflitos com importantes grupos de interesse que atuam e atuarão contra políticas que não lhe sejam das mais benéficas. Uma participação direta da população nos setores políticos e econômicos, direito democrático

⁸⁰Citado por: FREY, p.66.

⁸¹Extraído na íntegra in: FREY, p.156.

⁸²Base teórica obtida in: FREY, A nova economia política, p.161.

fundamental de uma nação descentralizada, certamente implicará no consenso social de que necessita o governo para o sucesso de sua política econômica.

Como pode se depreender de tudo quanto foi apresentado neste Capítulo 2, ainda que existindo correntes doutrinárias contrárias, prevalece, e cada vez mais acentuadamente, especialmente a partir da teoria desenvolvida por Keynes, a certeza da necessidade imprescindível da intervenção do Estado na economia, para o bom funcionamento e desempenho do capitalismo moderno.

A expansão das funções do Estado, o crescimento das despesas públicas face à demanda também crescente por bens e serviços públicos cada vez melhores, que assegurem o máximo do bem-estar, políticas voltadas ao combate do desemprego (beneficiando a demanda agregada), gastos públicos destinados ao aquecimento da economia e muitos outros importantes fatores têm contribuído para um desequilíbrio das contas públicas, realçando ainda mais a importância do orçamento público como verdadeiro instrumento de planejamento e gerenciamento públicos.

Como lembra Bruno Frey,⁸³ é através do trinômio Planejamento – Programação – Sistema Orçamentário que o Governo tenta racionalizar os seus gastos, diante da grandeza do orçamento em uma democracia, ainda mais quando descentralizada.

Se por um lado não se pode esperar do Estado uma oferta "ótima" de bens e serviços sem um orçamento adequado para tanto, por outro há de se destacar que a moderna teoria do crescimento considera o fornecimento do serviço público e da infra-estrutura como um dos fatores determinantes do crescimento e do desenvolvimento sócio-econômico, fornecimento esse também dependente direto do orçamento, da capacidade do Estado auferir renda.

Tudo leva a concluir que o Governo deve buscar a maximização do seu orçamento,⁸⁴ ou seja, não pode aumentar as suas despesas públicas acima da sua

⁸³FREY, A nova economia política, p.57.

⁸⁴FREY, A nova economia política, p.108.

capacidade tributária de arrecadar, ainda que a expansão da oferta de serviços públicos, logo das despesas públicas, seja uma constante, especialmente em países como o Brasil, onde restrições econômicas limitam o orçamento público.

A essa necessidade de maximização do orçamento se acresce a necessidade de que, segundo a nova economia política, haja um constante aperfeiçoamento da política econômica e social para que, efetiva e concretamente, o bem-estar seja assegurado a toda a população, indistintamente. E o que resulta no contexto da abordagem feita sobre a Teoria do Estado, é a significância do estudo do orçamento público, que se fará a seguir.

3 ORÇAMENTO PÚBLICO

O presente capítulo trata do instrumento fundamental do planejamento e gerenciamento públicos, que é o orçamento. Para melhor entendê-lo, o seu desenvolvimento dar-se-á através de uma abordagem histórico-conceitual-metodológica, de modo que possibilite, ao seu final, um embasamento para a compreensão da lei de meios (orçamento), a nível municipal, que é o objeto da presente pesquisa.

3.1 Considerações Iniciais

A garantia dos direitos de toda a sociedade a melhores condições de saúde, educação, segurança, transporte público, assistência social e toda espécie de medida que proporcione o seu bem-estar exige maior eficiência e equidade na alocação dos gastos públicos do Estado.

Essa exigência justifica-se na dificuldade de se obter o equilíbrio do orçamento público. Como a oferta de bens públicos e de toda a infra-estrutura necessária ao bem-estar da população depende de um sistema de impostos diretos e indiretos, é fundamental que os políticos e todos os que tomam as decisões pelo Estado estejam conscientes de que devem considerar conjuntamente tanto a receita quanto as despesas nas contas públicas, no momento de implementar quaisquer medidas. A base econômico-fiscal e a receita dos impostos devem aumentar na mesma proporção que aumente o fornecimento de bens e serviços públicos.

O orçamento público representa importante instrumento de gerenciamento e de controle dos recursos públicos na busca pela realização do bem-estar social. Assim, se por um lado deve a sociedade contribuir com as receitas públicas, por outro, deve o governo realizar as despesas com probidade e eficiência.

Como, entretanto, a limitação da capacidade contributiva da sociedade, por consequência da própria capacidade do Estado na sua captação de recursos, impõe limites na realização dos programas voltados ao bem-estar social, é imprescindível que

a utilização dos recursos disponíveis se dê o mais eficientemente possível. Desta forma, para a melhor eficácia na implementação das ações governamentais, há a necessidade de que o governo estabeleça, em conjunto com a sociedade, as prioridades que deverão ser observadas quanto à destinação dos recursos. Daí a importância do gerenciamento público, eis que é através do planejamento que a Administração Pública, contando com a participação efetiva da sociedade, poderá escolher as ações a serem executadas.

Para que se possa compreender o orçamento público como verdadeiro instrumento de planejamento e gerenciamento de que dispõe o Estado para a realização do bem-estar social, há que se ter uma visão clara, em primeiro plano, de onde surgiu e como evoluiu, daí a abordagem da sua evolução teórica e desdobramentos até os dias atuais; em seguida, a partir de conceitos doutrinários e legais, buscar-se-á entender o que é o orçamento público e, através da apresentação de alguns de seus principais modelos, a metodologia e as técnicas orçamentárias desenvolvidas ao longo dos tempos; finalmente, com o estudo das formas de controle, da execução e da avaliação do orçamento, se visa evidenciar a importância do orçamento no contexto do gerenciamento do setor público.

3.2 Contexto Histórico-Conceitual e Metodológico do Orçamento

Desde que surgiu, o orçamento público vem evoluindo, tanto no que se refere ao seu conceito, quanto à sua metodologia.

Assim, mais do que um mero documento contábil-legal, o orçamento passa a ser compreendido como efetivo instrumento de planejamento e gerenciamento.

3.2.1 Desenvolvimento Histórico

Historicamente, pode-se dizer que o orçamento público vem evoluindo desde o século XIII, a partir da própria evolução dos direitos civis, sociais e políticos dos cidadãos.

Em 1215, a Magna Carta outorgada pelo Rei João Sem-Terra, pôs fim à instituição e cobrança indiscriminadas de impostos na Inglaterra, bem como à destinação arbitrária que lhes era dada, pois estabelecia em um de seus artigos que "nenhum tributo ou subsídio será instituído no Reino, a menos que seja aprovado pelo Conselho do Reino".⁸⁵

A Revolução Gloriosa, em 1689, também na Inglaterra, ao editar o "*Bill of Rights*" (Petição de Direitos), separou as finanças do Estado das finanças da Coroa, distinguindo o público do privado e impondo ao Parlamento a competência para autorizar despesas da Coroa.

Indignados com a cobrança de impostos pelo Parlamento para cobertura de despesas do governo inglês, em 1765, os colonos da Virgínia, nos Estados Unidos, através de sua Assembléia Nacional, determinaram que "somente a Assembléia Geral da Colônia tem o direito e o poder de exigir impostos dos seus habitantes".⁸⁶

Nos Estados Unidos, em 1774, a Declaração de Direitos do Congresso da Filadélfia impedia a cobrança de todos os impostos -internos e externos- que não fossem previamente autorizados pelo povo.

Dentre os diversos direitos civis e políticos instituídos pela Revolução Francesa, em 1789, havia um que estabelecia que "nenhum imposto pode ser cobrado sem o consentimento da nação".⁸⁷ Aliás, é a partir da Revolução Francesa que exigências para a cobrança e para a aplicação dos recursos orçamentários passam a ser institucionalizadas. Exemplo disso foi a obrigação atribuída ao Governo de apresentar lei financeira anual contendo a previsão das receitas e despesas públicas, cuja aprovação deveria se dar antes do início do exercício.

⁸⁵O Conselho do Reino, formado pelos barões e pelo clero, era uma espécie de parlamento nacional. Citado por: SILVA, Lino Martins da. *Contabilidade governamental: um enfoque administrativo*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1996. p.25.

⁸⁶Citado por SILVA, p.26.

⁸⁷Citado por: *Orçamento público: entendendo tudo*, p.63.

Enquanto nos Estados Unidos, em 1802, a Câmara de Representantes do Povo cria a Comissão de Meios e Recursos, voltada ao planejamento e elaboração do orçamento, na França, entre 1815 e 1817, a Assembléia Nacional passa a decretar lei financeira anual, estabelecendo que os Ministérios não podem exceder a dotação orçamentária a eles destinada.

Porém, é na Inglaterra que surge, em 1822, o documento que primeiro foi formalmente aceito como orçamento público. O *budget*,⁸⁸ como ficou conhecido, tratava-se, na verdade, da prestação de contas que o Poder Executivo apresentava ao Poder Legislativo, informando acerca das propostas de trabalho do governo e da fixação das receitas e despesas para cada exercício.

Em 1831 a Assembléia Nacional da França edita lei estabelecendo os princípios orçamentários da anualidade, anterioridade (votação antes do início do exercício), universalidade (previsão de todas as receitas e despesas) e da não-vinculação da receita a uma despesa específica.

A partir da década de 1920, nos Estados Unidos, em razão da crise econômica e social vivida no mundo, a lei passa a exigir que o orçamento público seja transparente, indicando o total de impostos a ser arrecadado e a sua destinação.

Ainda, com suas experiências no campo da administração pública, os Estados Unidos foi quem mais contribuiu para a evolução do orçamento público no transcorrer do século XX.

Entre 1910 e 1912, o Presidente Taft, encaminha relatório ao Congresso Americano dizendo que "o orçamento constitui um documento para ação por parte do Congresso, um instrumento de controle e de administração para o chefe do Executivo e uma base para funcionar dos departamentos e órgãos".⁸⁹

⁸⁸O termo inglês *budget* ("pasta", em português) foi consagrado para designar o documento orçamentário porque o chanceler do erário inglês, representando o Poder Executivo, sempre abria uma pasta contendo informações sobre as finanças do governo para que lhe facilitasse discorrer sobre o assunto.

⁸⁹Citado por: Orçamento público: entendendo tudo, p.67.

No período 1913-1915, os Estados Unidos adotam o orçamento com base em custos (*performance budget*) e a partir de 1920, em metade dos seus Estados o orçamento passa a ser elaborado pelo Poder Executivo.

Em 1935, o Departamento de Agricultura norte-americano passa a classificar o orçamento por projetos e programas e em 1949, o Departamento da Marinha, vinculado à Secretaria de Defesa, completa a metodologia de elaboração do orçamento por programa, iniciada durante a 2ª Guerra Mundial, com o governo norte-americano recomendando que "o conceito de orçamento do governo federal seja inteiramente reformulado baseado em funções, atividades e projetos", ao que denominaram orçamento de desempenho.

A Lei do Processo do Orçamento e da Contabilidade, promulgada em 1950, nos Estados Unidos, estabelece que o orçamento passa a ser elaborado tomando por base os programas de trabalho do governo, conferindo autonomia para que o Presidente da República possa classificar despesas.

Em 1965, o governo norte-americano recomenda a adoção do *Planning, Programming and Budget System – PPBS*. "Planejamento, programação e orçamentação constituem os processos por meio dos quais os objetivos, os recursos e suas inter-relações são levados em conta, visando à obtenção de um programa de ação".⁹⁰ Este método orçamentário foi abandonado pelo Presidente Richard Nixon, em 1970.

Através do *Budget and Impoundment Act Control of 1974* (Ato de Controle de Contingenciamento e Orçamento de 1974), há uma ampla reforma do processo orçamentário dos Estados Unidos, com a criação de Comissões Centrais de Orçamento e a implantação de procedimentos para o Congresso apreciar o orçamento público enviado pelo Executivo.

Finalmente, em 1985, o Congresso norte-americano aprova o *Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act* (Ato do Orçamento Equilibrado e do Controle Emergencial do Déficit), estabelecendo metas anuais de redução do déficit público a fim de obter o equilíbrio dos orçamentos públicos.

⁹⁰Citado por: Orçamento público: entendendo tudo, p.68.

3.2.1.1 Orçamento público no Brasil

Ainda que considerada moderna, a legislação orçamentária brasileira tem se caracterizado por "copiar" modelos de orçamentos públicos de outras nações. Isso ocorreu no período do Império, quando foi adotado o modelo inglês; no início da República, quando prevaleceu o modelo norte-americano, que dava ao Poder Legislativo a competência para elaborar o orçamento; e ocorreu também na década de 1960, quando o Brasil passou a utilizar o modelo norte-americano de orçamento-programa.

Ao atual modelo de orçamento público brasileiro falta, ainda, melhor regulamentação, pois em geral não há um bom planejamento de ações quando de sua elaboração e, quando de sua execução, é comum que prioridades orçamentárias sejam modificadas.

Para melhor compreensão, há que se destacar dois momentos históricos do orçamento público no Brasil:

a) **O orçamento no Império**

Quando entre 1788 e 1789 insurgiu-se contra a Coroa Portuguesa um grupo formado por intelectuais, membros do clero, militares, mineradores e ruralistas liderados por Joaquim José da Silva Xavier - o Tiradentes -, seu objetivo era o de lutar contra as arbitrariedades do governo de Portugal, que instituíra e cobrava tributos do Brasil Colônia no momento que entendesse conveniente. Esse era o caso, por exemplo, do direito de entradas, do direito de passagem, do dízimo, ofícios de justiça, imposto do selo, quinto, a derrama do ouro (imposto sobre o ouro) e, principalmente, a capitação, que era um tributo *per capita* cobrado sobre a função ou habilidades das pessoas.

A Inconfidência Mineira representou verdadeiro marco na luta pelos direitos civis no orçamento, pois buscava a imposição de limites à cobrança descontrolada de tributos.

Em 1808, D. João VI chega ao Brasil e cria o Erário Régio, uma espécie de Ministério da Fazenda dos dias de hoje, o Conselho da Fazenda e o Banco do Brasil, a fim de administrar as finanças do país. Com a promulgação da Constituição Imperial

de 1824 coube ao Poder Legislativo a competência para a fixação anual das receitas e despesas públicas e a sua distribuição. Especificamente com relação ao orçamento, estabeleceu-se que caberia ao Ministério da Fazenda receber os orçamentos das despesas de todos os Ministérios e de suas repartições e encaminhá-los à aprovação da Câmara dos Deputados; da mesma forma as contribuições e rendas públicas.

O primeiro orçamento brasileiro aprovado pelo Legislativo foi o de 1830 e já em 1834 há uma Emenda Constitucional estabelecendo às Assembléias Legislativas das províncias a competência para fixar despesas municipais e provinciais e determinando a repartição das rendas entre os municípios e a fiscalização da aplicação dos recursos.

b) O orçamento na República

A primeira Constituição Republicana, em 1891, conferia ao Poder Legislativo a competência para a elaboração do orçamento, ainda que a partir de uma proposta do Executivo,⁹¹ e instituiu o Tribunal de Contas, como órgão auxiliar de controle. Porém, com a promulgação da Constituição de 1934, essa competência volta a ser do Poder Executivo, cabendo ao Legislativo a apreciação, sem limites a eventuais emendas.

Com Getúlio Vargas no poder, em 1937, durante o Estado Novo, é criado constitucionalmente o Departamento de Administração (DASP) para, dentre outras relevantes funções, elaborar o orçamento e coordenar as ações de planejamento do governo. Em 1939, um departamento de administração acabou sendo criado também em cada Estado, assumindo a aprovação do orçamento tanto do próprio Estado quanto de seus Municípios.

Na Constituição Federal de 1946, o Poder Legislativo pode participar do processo orçamentário, através da proposição de emendas ao projeto de orçamento original apresentado pelo Executivo.

⁹¹Determinava o Código de Contabilidade da União, em seu artigo 13: "O governo enviará à Câmara de Deputados, até 31 de maio de cada ano, a proposta de fixação de despesas, como o cálculo da receita geral da República, para servir de base à iniciativa da lei de orçamento". Citado por: *Orçamento público: entendendo tudo*, p.76.

Com a revolução de 31 de março de 1964, os militares assumem o governo e praticamente todos os direitos políticos ficaram restringidos, mesmo aqueles inseridos na Lei n.º 4.320, publicada pouco antes (no dia 17 de março),⁹² marco mais importante do orçamento público brasileiro. Tanto é assim que, já na Constituição de 1967, proibiu-se ao Legislativo qualquer espécie de emenda ao orçamento. Este impedimento, aliás, perdurou até a promulgação da Constituição de 1988, vigente até os dias atuais.

No desejo de modernizar o país, os militares recriaram o Ministério do Planejamento, implantaram os Planos Nacionais de Desenvolvimento – PNDs e criaram o Código Tributário Nacional (1966). Em fevereiro de 1967 editam o Decreto-lei 200, estabelecendo o planejamento como princípio maior da Administração Pública e transformando o orçamento-programa em plano geral de governo.

Em 1974, portaria do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, determina a aplicação de códigos e estruturas para classificação funcional-programática das despesas orçamentárias.⁹³ A aplicação desta classificação tornou-se facultativa, a partir de 17 de julho de 1981, aos Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes.

⁹²A Lei n.º 4.320/64 estabeleceu normas gerais para a elaboração e controle do orçamento da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e instituiu a metodologia a ser empregada no orçamento-programa por todas as esferas públicas.

⁹³A classificação funcional-programática é a codificação de um programa de trabalho orçamentário de acordo com a classificação e a estrutura correspondente de códigos definida pela Lei. 4320/64 até o nível de projeto/atividade e elemento de despesa. Assim, *função* é o maior nível de agregação, que designa as atribuições permanentes da Administração, ou seja, suas áreas de atuação. *Programa* denomina os objetivos globais na forma de um conjunto de ações-afins, organicamente articuladas, para cumprimento da função. Extraído in: *Orçamento público: entendendo tudo*, p.37. Considerando-se a classificação atual, dada pela Portaria Ministerial n.º 42, de 14/04/1999, e Portaria Interministerial n.º 163, de 04/05/2001 e tomando-se como exemplo o desenvolvimento do ensino fundamental, a classificação funcional-programática seria desta forma elaborada:

DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL

FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO	PROGRAMA	Nº PROJETO/ ATIVIDADE	ELEMENTO DE DESPESA
12	361	024	2.002	30
Educação	Ensino fundamental	Informática (ordem seqüencial 024)	2 = Atividade + ordem seqüencial (002)	Material de consumo

Em termos de orçamento público, o último ato do governo militar deu-se em 1984, com a criação da Comissão para o Reordenamento das Finanças Públicas, que trouxe importantes alterações à política orçamentária.

A Constituição Federal de 1988 – da Nova República –, vigente até os dias atuais, modificou substancialmente a política orçamentária até então empregada pelos governos militares. Criou, por exemplo, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e o Plano Plurianual de ação governamental (em substituição ao antigo orçamento plurianual de investimentos), cuja elaboração é de carácter obrigatório. Além disso, devolveu ao Poder Legislativo a prerrogativa de apresentar emendas ao orçamento, ainda que observados certos limites, como a inalterabilidade da receita proposta e das despesas com pessoal.

A Lei Orçamentária Anual – LOA (orçamento-programa) passa a compreender o orçamento fiscal (receita e despesa da estrutura central de governo); orçamento de investimentos (recursos aplicados pelo governo em investimentos feitos nas empresas em que detenha a maioria do capital social); orçamento da seguridade social (receitas e despesas do sistema previdenciário na esfera de governo a que se referir).

Por outro lado, por se tratar de uma Constituição democrática, criou mecanismos de livre participação política, possibilitando uma ampla discussão pública sobre o orçamento, como é o caso do Orçamento Participativo, que será comentado adiante.

Em 04 de maio de 2000, foi sancionada a Lei Complementar Federal n.º 101, estabelecendo normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal e normatizando procedimentos direcionados à elaboração e fiscalização orçamentária.

3.2.2 Conceito de Orçamento Público

Doutrinariamente, o orçamento público pode ser conceituado como um documento que contém a previsão das receitas e a fixação das despesas para determinado exercício financeiro. Ou, como entende Acquaviva,⁹⁴ o orçamento público pode ser conceituado como "o programa de obras, serviços e encargos públicos, expresso em termos monetários, com estimativa de receita e fixação de despesas, a ser concluído dentro do exercício financeiro".

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 conterá 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 despesas do governo para o período de um ano.

Desde o surgimento da chamada democracia representativa, o orçamento público vem passando por um processo de transição e aprimoramento em face do grau de intervenção do Estado na democracia. Assim, surgiram, ao longo dos tempos, diversas modalidades de execução orçamentária, indo desde uma concepção clássica, até a mais democrática possível, como é o caso do orçamento participativo.

Como, de uma forma ou de outra, cada modelo contribuiu para o desenvolvimento do orçamento público até chegar ao conceito mais atual, onde deve ser visto como verdadeiro instrumento de planejamento, de gerenciamento e controle dos recursos públicos na busca pela realização do bem-estar social, uma abordagem ainda que sucinta de alguns desses modelos se faz importante, justamente para a construção sólida do novo paradigma.

⁹⁴ACQUAVIVA, Marcus Cláudio, jurista brasileiro. *Dicionário jurídico brasileiro Acquaviva*. 9.ed. São Paulo: Editora Jurídica Brasileira, 1998. p. 900.

3.2.3 Metodologia e modelos de orçamento público

Desde que foi originariamente concebido, o orçamento público apresentou diversas variações na sua forma e respectiva metodologia.

Dentre essas diversas variações, destacam-se algumas que, de uma forma ou de outra, implicaram em inovações, daí merecerem sua citação.

a) **Orçamento Clássico**

Classicamente, o orçamento é um documento que contém a previsão das receitas e a autorização das despesas públicas, classificadas por objeto.⁹⁵

Por se basear nos princípios do liberalismo, sua elaboração independe dos objetivos econômico-sociais que se pretenda atingir, limitando-se a atender as chamadas necessidades primárias do Estado, tais como a segurança interna e externa, a justiça etc., sempre observando um equilíbrio financeiro entre a receita e a despesa pública.

O problema do orçamento clássico é o fato dele se constituir em mero instrumento político, financeiro e contábil utilizado pelo Poder Legislativo para controlar as atividades financeiras do Governo, num contexto onde a economia nacional exige o Estado intervindo na ordem econômica e social e implantando políticas fiscais que combatam as crises capitalistas.

Mais do que político, financeiro e contábil, o orçamento passa a ser visto como um instrumento de ação direta na economia, colocado à disposição do Estado para a consecução dos seus objetivos econômicos e sociais.

b) **Orçamento Cíclico**

O orçamento cíclico, mais do que instrumento, consiste, na verdade, em uma política financeira que se utiliza do orçamento público para buscar o equilíbrio da economia de mercado, diante das flutuações cíclicas que nele se verificam.

⁹⁵Base teórica obtida in: SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1973. p.1-4.

Assim, na fase de grande expansão econômica, o Estado mantém a carga tributária para formar um superávit orçamentário que será utilizado no período de depressão. Por outro lado, utilizando-se da reserva acumulada no período de expansão, quando do período de depressão econômica o Estado deve adotar uma política fiscal, creditícia e de gastos voltada à realização de investimentos e inversões reais que estimulem a economia.⁹⁶

Ainda que pouco aplicada,⁹⁷ porque concebida para um sistema econômico de pequena intervenção do Estado, a teoria do orçamento cíclico, trouxe importante contribuição para o desenvolvimento da teoria orçamentária, através de quatro idéias principais:⁹⁸ a) não há o equilíbrio do orçamento pretendido pela teoria orçamentária clássica; b) o princípio da anualidade orçamentária não atende às necessidades da economia moderna; c) é necessária a reformulação do princípio da unidade; d) as contas orçamentárias devem ser classificadas em "correntes" e de "capital".

As idéias formuladas pela teoria do orçamento cíclico acabaram por dar dinamismo à teoria do orçamento-programa.

c) **Orçamento Econômico Nacional**

Trata-se o orçamento econômico nacional de um plano anual cuja base é o cálculo da renda nacional esperada e o destino que lhe será dado.

Criado em 1941, na Grã-Bretanha, com o objetivo de manter o equilíbrio da economia, abalado pela inflação do pós-guerra, o orçamento econômico nacional busca na contabilidade social ou nacional, especialmente na Conta Corrente do Governo, onde estão consolidadas as receitas e despesas nas três esferas de Governo (União, Estados e Municípios), as informações que serão utilizadas na elaboração do orçamento.⁹⁹

⁹⁶SILVA, p.5-10.

⁹⁷Conforme destaca José Afonso da SILVA (p.8), experiências com orçamentos cíclicos ocorreram somente na Suécia, Dinamarca, Finlândia, Bélgica e Suíça, no período pós-Grande Depressão.

⁹⁸Citadas in: SILVA, p.9 e 10.

⁹⁹Base teórica obtida in: SILVA, p.10-14.

Por caracterizar-se mais como instrumento de orientação disponibilizado à administração das finanças públicas, o orçamento econômico nacional não é muito aceito como modalidade de orçamento, mas como um importante elemento de informação para a economia nacional ou regional.

d) **Orçamento Funcional**

Adotado em 1950 nos Estados Unidos, o orçamento funcional caracteriza-se pela avaliação e autorização das despesas pelas funções, atividades e tarefas governamentais e não por objeto, como no orçamento tradicional.¹⁰⁰

Voltado ao custo unitário do serviço ofertado, o orçamento funcional racionaliza as atividades do Estado, levando a todos os setores da Administração Pública a participarem da elaboração dos objetivos que se pretende atingir no orçamento, de forma a se realizarem os programas governamentais no menor custo possível.

Além dos Estados Unidos, países como a França, Holanda, Itália, Espanha e mesmo o Brasil (com a Lei 4.320, de 1964) também adotaram o orçamento funcional, ainda que variando de país para país a classificação das funções de governo e que, em muitos casos, técnicas do orçamento de desempenho fossem misturadas às do orçamento funcional.

e) **Orçamento de Desempenho**

O orçamento de desempenho ou de realização, idealizado em 1949 pela Comissão Hoover,¹⁰¹ na definição de Jesse Burkhead,¹⁰² é "aquele que oferece os fins e os objetivos para os quais se requerem os fundos públicos, os custos das

¹⁰⁰SILVA, p.16-17.

¹⁰¹"Comission on Organization of the Executive Branch of the Government", conhecida como Comissão Hoover, foi uma Comissão criada no governo do Presidente Herbert Hoover, nos Estados Unidos, em 1949, para auxiliar na proposta de Orçamento e Contabilidade do governo norte-americano. Citado por SILVA, p.18.

¹⁰²Citado por SILVA, p.19.

atividades propostas para alcançar esses fins e os dados quantitativos que medem as realizações e as tarefas executadas dentro de cada uma dessas atividades".

Fuentes Quintana¹⁰³ sintetiza as técnicas do orçamento de desempenho em três operações:

- 1.ª) mostrar os objetivos perseguidos por cada unidade administrativa integrante do Setor Público mediante uma classificação de suas funções, programas e atividades;
- 2.ª) organizar a administração financeira e adotar um sistema contábil que esteja de acordo com a classificação escolhida das funções, programas e atividades públicas;
- 3.ª) estabelecer um conjunto de medidas que permitam apreciar a execução do orçamento.

Assim como o orçamento funcional, o orçamento por desempenho também se confunde com o orçamento-programa, ainda que lhe falte a vinculação ao planejamento econômico, principal fundamento do orçamento-programa.

f) **Orçamento-Programa**

Historicamente, o orçamento-programa surgiu na URSS, antes da Segunda Guerra Mundial, como um "fundo nacional centralizado", reunindo todos os recursos monetários necessários ao desenvolvimento da produção socialista, do bem-estar do povo e da defesa nacional e levando em consideração o planejamento econômico, social e financeiro de longo prazo, como é o caso dos planos quinquenais.¹⁰⁴

Após a Segunda Guerra, entretanto, mesmo países de economia de mercado, como França, Noruega, Suécia e Países-Baixos, passaram a adotar o planejamento econômico e social e, por conseqüência, o orçamento-programa. O mesmo ocorreu com as Filipinas, Tailândia, Formosa, Irã, República Árabe, Gana, Honduras, Nicarágua, Bolívia, Colômbia, Chile, Venezuela, Paraguai, Perú e tantos outros países que, orientados pela ONU e pela CEPAL, passaram a adotar os métodos orçamentários do orçamento-programa.

¹⁰³Também citado por SILVA, p.19.

¹⁰⁴Base teórica obtida in: SILVA, p.20-36.

Em 1965, os Estados Unidos lança o chamado Sistema Integrado de Planejamento, Programação e Orçamento – o *Planning-Programming-Budgeting System (PPBS)*, aperfeiçoando essas técnicas do orçamento-programa e levando outros países, além dele próprio, a também utiliza-las. Isto se sucedeu com o Canadá e a Costa Rica, por exemplo.¹⁰⁵

No Brasil, a metodologia do orçamento-programa começou a desenhar-se já em 1939, com a distinção feita entre despesas de capital e despesas correntes, mas, como destaca José Afonso da Silva,¹⁰⁶ a evolução do orçamento-programa no Brasil contempla duas etapas distintas.

Na primeira delas, *orçamentação de planos*, o plano ou programa idealizado pelo Governo era executado mediante a simples inserção do valor necessário no orçamento, como foi o caso do Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939), do Plano SALTE (1950) e do Plano de Metas (1956).¹⁰⁷ Entre suas principais características estava a preocupação com o equilíbrio orçamentário, a determinação dos programas a serem executados a partir de sua prioridade, a previsão financeira acerca dos recursos necessários a essa execução, a quantificação dos objetivos a serem executados com tais recursos e a adoção de uma técnica de programação progressiva, o que pressupunha uma revisão periódica tanto dos objetivos quanto dos recursos orçamentários.

A segunda etapa, a do *planejamento-orçamento*, consistiu numa técnica de planejamento em que, a partir do custo de execução de cada programa, se determinava o recurso orçamentário necessário, ou seja, uma relação direta entre os dispêndios e o cumprimento do objetivo proposto. O principal exemplo no Brasil foi o Plano de Ação do Governo Carvalho Pinto, em São Paulo (1971/72),¹⁰⁸ que

¹⁰⁵SILVA, p.20-36.

¹⁰⁶Ibid., p.24.

¹⁰⁷Idem.

¹⁰⁸Ibid., p.30.

representou importante técnica de planejamento governamental, eis que, traçados os objetivos que se pretendia atingir, com a participação de todos os órgãos da Administração, estabeleceu-se "um orçamento programado para um período de cinco anos", levando-se em consideração as necessidades mais prementes, as metas de desenvolvimento econômico e a previsão das receitas, a fim de se apurar o montante de outros recursos indispensáveis à realização do Plano.

A técnica e a metodologia empregadas no Plano de Ação do Governo Carvalho Pinto em muito se assemelhavam às próprias do orçamento-programa, daí ser o mesmo considerado como o marco inicial do orçamento-programa, propriamente dito, no Brasil.

Entretanto, foi Aliomar Baleeiro¹⁰⁹ quem primeiro elaborou, em 1961, na Constituição da Guanabara, as primeiras disposições legais do orçamento-programa, estabelecendo que: "I – a proposta orçamentária deveria condicionar-se aos planos de ação do Poder Executivo; II – seriam obrigatoriamente incluídas na despesa as dotações previstas em programas plurianuais aprovados em lei; III – a proposta deveria exprimir qualitativa e quantitativamente os fins, definidos e concretos, por alcançar em cada despesa, aplicando-se ao orçamento normas idênticas; IV – a Mensagem que encaminhasse a proposta deveria mencionar, em bases de contabilidade econômica, não só os objetivos fiscais mas também os efeitos de política financeira que presumivelmente dela resultassem".¹¹⁰

Essas disposições introduzidas por Baleeiro transformaram o orçamento-programa em importante instrumento de planejamento e, por conseqüência, de gerenciamento governamental, tanto que, com o advento da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964 e do Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, como também a

¹⁰⁹Aliomar Baleeiro (1905-1978), jurista baiano, um dos maiores tributaristas brasileiros do século XX e Presidente do Supremo Tribunal Federal, no governo Castello Branco, citado por: SILVA, p.34.

¹¹⁰Citado por SILVA, p.34.

Lei Complementar Federal n.º 101, de 4 de maio de 2000, além das Constituições Federais de 1967 e 1988, o orçamento-programa é adotado legalmente no Brasil.

g) Orçamento Base Zero

O orçamento base zero consiste em um processo de elaboração de "pacotes de decisão" por atividade ou operação, onde o administrador, a partir da análise do custo, finalidade, alternativas, medidas de desempenho e conseqüências de uma eventual não execução de determinada atividade ou operação, justifica a dotação orçamentária pretendida, dando informações precisas sobre o montante de recursos necessários à consecução dos objetivos almejados.

Uma vez elaborados os "pacotes de decisão", o administrador estabelece as prioridades de implementação, levando em consideração a sua disponibilidade financeira. Daí a necessidade de um planejamento eficaz, que identifique o resultado pretendido e os insumos que deverão ser disponibilizados para tanto.

Esse planejamento eficaz implica na adequada análise do custo/benefício de cada uma das metas, programas e objetivos que se pretende executar, bem como no estabelecimento das políticas que deverão ser implementadas para que o resultado final seja atingido. E é justamente aí – no planejamento eficaz – que reside a maior dificuldade de implantação do orçamento base zero, porque é no bom planejamento que está a sua essência.

Ocorre que os orçamentos públicos, em geral, são elaborados com base em dotações anteriores, bastando uma justificativa plausível dos administradores para que o aumento pleiteado no novo orçamento seja aprovado. Desta forma, ainda que o orçamento base zero possa efetivamente contribuir para o aperfeiçoamento das decisões administrativas e da alocação de recursos, beneficiando toda a sociedade, eis que obriga a utilização das dotações para executar os programas considerados prioritários, ainda assim, encontra obstáculos em face do paradigma clássico de orçamento, que cria o receio de se trazer à tona seus custos e resultados reais obtidos.

Ao elaborar a metodologia de planejamento e orçamento chamada de orçamento base zero, Peter A. Pyhrr¹¹¹ estabeleceu dois passos básicos: 1.º) "a identificação de pacotes de decisão"; 2.º) a "priorização dos pacotes de decisão". A partir desses dois passos básicos é que o Administrador Público destinará os recursos de que dispõem para a execução dos programas, é que alocará os recursos de forma a atingir seus objetivos.

Basicamente, a identificação de pacotes de decisão, que nada mais é do que "um documento que contém a finalidade (ou metas e objetivos), as conseqüências de não se executar a atividade, as medidas de desempenho, os caminhos alternativos e os custos e benefícios de cada uma das atividades específicas da administração",¹¹² consiste na análise e na descrição de cada uma das atividades que o administrador deseja implementar.

A identificação dos pacotes de decisão supõe duas situações que deverão ser consideradas:¹¹³ 1.ª) a análise das "diferentes maneiras de se desempenhar a mesma função", a fim de que, uma vez conhecidas todas as formas possíveis de se desempenhar determinada atividade ou programa, possa o administrador escolher a melhor delas; 2.ª) a análise dos "diferentes níveis de esforço de desempenho da função", a fim de que, uma vez conhecidos os diversos níveis de esforço e de custo para o desempenho de determinada atividade ou programa, possa ser estabelecido o nível mínimo, que servirá de parâmetro para a consecução dos objetivos traçados pela Administração.

¹¹¹Peter A. Pyhrr, Presidente da Pyhrr Associates, Inc., em Middletown, New Jersey, U.S.A., em 1968 começou a desenvolver a metodologia do orçamento base zero, a qual foi implantada com sucesso em 1970, na *Texas Instruments* e, em 1972, no Estado da Geórgia, então governado por Jimmy Carter, daí se espalhando por outras empresas e órgãos públicos norte-americanos. Base teórica obtida in: PHYRR, Peter A. *Orçamento base zero: um instrumento administrativo prático para avaliação das despesas*; tradução de José Ricardo Brandão Azevedo. – Rio de Janeiro: Interciência; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1981.

¹¹²Conforme conceitua o próprio PYHRR, p.6.

¹¹³Citado por: PYHRR, p.6.

No segundo passo básico do orçamento base zero, que é a priorização dos pacotes de decisão, o Administrador, considerando a limitação dos recursos que lhe são disponibilizados busca, através da análise dos prováveis benefícios que cada programa poderá trazer à população ou dos prejuízos que a sua não execução poderá causar, classificar os programas de governo por ordem decrescente de prioridade, estabelecendo aqueles que primeiro deverão ser executados.

Em síntese, pode-se dizer que o orçamento base zero certamente constitui-se num instrumento de gerenciamento que poderá em muito contribuir para uma melhora significativa na administração do setor público, pois tanto os programas quanto os orçamentos governamentais são fortalecidos.

Entretanto, desde que o administrador observe os requisitos gerais de planejamento indispensáveis à sua implantação, quer sejam:

- a) estabelecer as atividades e funções que sustentarão seus pacotes de decisão;
- b) identificar e avaliar todas as alternativas possíveis para a execução dos programas governamentais, escolhendo a melhor delas (menor custo e maior abrangência possíveis);
- c) avaliar constantemente os resultados alcançados com os programas e projetos implantados, a fim de constatar sua eficácia ou falta dela;
- d) estabelecer uma ordem cronológica de execução dos programas, a partir de um criterioso processo de priorização; e
- e) elaborar o orçamento público em face dos pacotes que, prioritariamente, terá de executar ou que não poderá deixar de executar.

Uma vez corretamente identificados, avaliados e justificados os objetivos traçados pela Administração Pública, a alocação de recursos tende a revestir-se de maior efetividade e eficácia, possibilitando maior flexibilidade na utilização dos recursos disponíveis e viabilizando, desta forma, a execução de todos os programas de maior prioridade.

Além disso, como lembra Pyhrr,¹¹⁴ "a combinação do planejamento e do estabelecimento de objetivos, do orçamento e das decisões operacionais em um só processo que exige investigação detalhada de toda atividade resulta numa orientação integrada para toda a organização em sua busca de uma alocação de recursos mais eficaz".

h) **Orçamento Participativo**

O orçamento participativo surge em face das incertezas que pairam sobre a democracia representativa no Brasil, a partir da constatação de que, para se estabelecer uma democracia plena, não é necessária apenas a instituição de princípios e direitos gerais à sociedade. Mas, além disso, é preciso também que seja coibida toda e qualquer forma de dominação autoritária, que somente prejuízos traz à democracia.

A corrupção, a omissão e a ineficácia da Administração Pública, a exclusão social e as dificuldades do Brasil em encontrar o caminho que o leve ao franco desenvolvimento econômico e social, acabam por se constituir em verdadeiros empecilhos ao exercício da democracia plena. Isso faz com que a sociedade brasileira passe a discutir cada vez mais sobre a forma de organização democrática que mais se adapte ao país, de sorte a torná-lo, ao menos em parte, mais socialmente justo.

É nesse contexto que surge o orçamento participativo, pois a partir do momento em que seu objetivo é trazer o cidadão para dentro da administração pública, levando-o a participar e ajudar nas decisões políticas orçamentárias do seu Município, o mecanismo de organização política deixa de ser personalista e autoritário para se transformar em um sistema mais direto de participação. Ou seja, de democracia representativa, parte-se para a prática de uma democracia participativa.

¹¹⁴Citado por PYHRR, p.30.

O orçamento participativo é um instrumento de gestão pública que busca na participação direta da população o estabelecimento das prioridades dos investimentos municipais que servirão de base para a elaboração e execução do orçamento público.

Essa participação direta da população está centrada em três princípios básicos,¹¹⁵ que precisam ser contemplados:

1. a adoção de regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento;¹¹⁶
2. a utilização de um método objetivo de definição dos recursos para investimentos;
3. a descentralização do processo decisório através da divisão do município em regiões orçamentárias.

O orçamento participativo tem, em um primeiro momento, a realização das chamadas assembléias regionais e das assembléias temáticas.

¹¹⁵ Citado por: FEDOZZI, Luciano. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. 2.ed. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (FASE/IPPUR), 1999. p.111.

¹¹⁶ São as instâncias institucionais que realizam a mediação entre o Poder Executivo Municipal e a população e, segundo FEDOZZI (p.113-114), podem ser de três tipos. (1) As **unidades administrativas e órgãos internos ao Executivo Municipal**, que gerenciam e processam as discussões orçamentárias com a população, de sorte a transformar as prioridades estabelecidas em matéria orçamentária. Como exemplos dessa categoria, em Porto Alegre, têm-se: GAPLAN (Gabinete de Planejamento), CRC (Coordenação de Relações com as Comunidades), ASSEPLAS (Fórum das Assessorias de Planejamento), FASCOM (Fórum das Assessorias Comunitárias), CROPs (Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo e CTs (Coordenadores Temáticos). (2) As **instâncias comunitárias** que, formadas por organizações de base regional e atuando autonomamente em relação à Administração Municipal, organizam anualmente a participação dos moradores de cada região para a escolha das suas prioridades. É o caso dos Conselhos Populares, Associações de Moradores de Bairros etc. (3) As **instâncias institucionais permanentes de participação comunitária**, cuja missão principal é a de viabilizar a co-gestão dos recursos públicos e a prestação de contas do Executivo às comunidades sobre as decisões na alocação das verbas orçamentárias. Destacam-se aqui o COP (Conselho do Plano de Governo e Orçamento ou Conselho do Orçamento Participativo), as Assembléias Regionais, Fórum Regional do Orçamento, Plenárias Temáticas e Fórum Temático do Orçamento.

Nas assembléias regionais são discutidas as necessidades de cada uma das regiões que compõem o município, de onde sairão, por ordem de importância, as três prioridades setoriais de cada região. Um determinado bairro ou distrito, por exemplo, em face de suas necessidades, poderia vir a escolher saneamento, educação e pavimentação; outro, poderia vir a ter outras prioridades ou outra ordem de importância.

Nas assembléias temáticas, por sua vez, são discutidas as necessidades do município como um todo e hierarquizadas as realizações das obras, eis que, para cada programa, haverá determinada região que necessite mais do que outra.¹¹⁷ A título de exemplo, Fedozzi (p.117) destaca que, em Porto Alegre, a discussão orçamentária das assembléias temáticas gira em torno "do transporte e circulação, da educação, lazer e cultura, da saúde e assistência social, do desenvolvimento econômico e tributação e da organização da cidade e desenvolvimento urbano".

As assembléias são organizadas, conjuntamente, por membros das três instâncias institucionais (unidades administrativas e órgãos internos ao Executivo Municipal, instâncias comunitárias e instâncias institucionais) e, além dos representantes do Executivo local (prefeito e secretários municipais), delas podem participar todo e qualquer morador que assim o deseje.

O segundo momento do orçamento participativo caracteriza-se pela formação das instâncias institucionais de participação comunitária, compreendendo o Conselho do Orçamento Participativo (COP) e os Fóruns de Delegados.

O COP tem como atribuições propor, fiscalizar e deliberar sobre receita e despesa do poder Público Municipal, podendo, para tanto, opinar e posicionar-se sobre:

- a) a proposta do Governo sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- b) a proposta de peça orçamentária anual a ser enviada à Câmara Municipal;
- c) aspectos da política tributária e de arrecadação do Município;

¹¹⁷Base teórica obtida in: FEDOZZI, p.115-126.

- d) as obras e atividades do planejamento de Governo e orçamento anual apresentados pelo Poder Executivo Municipal, acompanhando a execução orçamentária, fiscalizando o Plano de Governo e opinando sobre eventuais alterações no planejamento de investimentos;
- e) a aplicação de recursos extra-orçamentários;
- f) as decisões do Executivo quanto as metodologias para discussão e definição da peça orçamentária e do Plano de Governo;
- g) os investimentos priorizados pelo Executivo;
- h) fiscalização de documentos técnicos das secretarias e órgãos do Governo.¹¹⁸

As atribuições dos Fóruns de Delegados, por sua vez, consistem basicamente em:

- a) reunir-se com os conselheiros e divulgar para a população assuntos tratados no COP;
- b) acompanhar o Plano de Investimentos, desde a sua elaboração até a conclusão das obras;
- c) compor as comissões que acompanharão a elaboração do Plano de Investimentos, licitações etc.;
- d) deliberar, em conjunto com representantes, sobre impasses na elaboração do Plano de Investimentos;
- e) discutir e propor sobre a LDO e sobre o Plano Plurianual e o Orçamento Anual;
- f) deliberar, com os conselheiros, sobre modificações no processo do Orçamento Participativo.¹¹⁹

Tanto os conselheiros quanto os delegados são eleitos por suas comunidades para um mandato de um ano, podendo haver reeleição.

Finalmente, o terceiro momento é o que caracteriza o início da elaboração do orçamento, geralmente entre os meses de julho e agosto.

¹¹⁸Obtido in: FEDOZZI, Figura 7, p.123.

¹¹⁹FEDOZZI, p.123.

Por um lado, o Poder Executivo, a partir das prioridades estabelecidas pela população (setoriais e temáticas) e pelos órgãos municipais (demandas institucionais), bem como pelas obras e projetos de interesse geral do Município ou, ainda, daquelas que julgar necessárias a determinada região, e tendo por base a sua previsão de receitas e a legislação existente (especialmente no que tange aos limites orçamentários), elabora a proposta orçamentária.

Por outro lado, o Conselho do Orçamento Participativo (COP), a partir de discussões acerca da receita e despesa municipais, e tendo por base as prioridades estabelecidas nas assembleias, define a distribuição dos investimentos,¹²⁰ através da elaboração do Plano de Investimentos, listando detalhadamente as obras e atividades a serem observadas pelo Executivo. Para tanto, deverá, da mesma forma que o Executivo, observar os limites legais e constitucionais (previsão de receitas gerais, despesas com folha de pessoal e demais custeios estimadas pelo Executivo, despesas para a área de educação e saúde e outras despesas compulsórias e gastos fixados por lei).

O Plano de Investimentos aprovado é publicado e, a partir daí, configura-se como documento básico disponibilizado à comunidade para efeito de fiscalização e controle da prestação de contas do Executivo quanto às questões orçamentárias.

Pela forma como é concebido, o Orçamento Participativo acaba por se transformar em verdadeiro instrumento de distribuição de justiça social e de promoção da cidadania, pois, a partir da negociação, do consenso e da participação da população nas definições das regras do orçamento, estabelece-se um compromisso público entre governantes e governados que vai se configurar em efetivo exercício de democracia.

¹²⁰FEDOZZI (p.126 e 127) destaca quatro critérios que deverão ser observados pelo COP para a distribuição dos investimentos entre as diversas regiões do Município: (1) a **carência do serviço ou infra-estrutura urbana**; (2) **população em áreas de carência máxima**; (3) **população total da região do Orçamento Participativo**; (4) **prioridade atribuída pela região aos setores de investimentos demandados por ela**. A cada critério são atribuídos notas e peso e, em face do resultado final obtido, estabelecida a prioridade de investimento. Assim, quanto maior a população total da região ou a população residente nas áreas de carência, quanto maior for a carência da região no item de investimentos em questão e quanto mais prioritária a demanda setorial da região, maior será a sua prioridade quanto ao recebimento de investimentos.

Explicados, pois, alguns aspectos da metodologia e dos principais modelos de orçamento, passa-se a uma abordagem sobre o ciclo orçamentário, que compreende as fases de elaboração, execução, fiscalização e avaliação. É o que se faz a partir da elaboração orçamentária, que dentro do contexto legal é a primeira delas.

3.3 Elaboração Orçamentária

A Constituição Federal do Brasil, promulgada em 1988, em seu artigo 165 estabelece que o Orçamento Público emana de três leis distintas: i) o Plano Plurianual (PPA); ii) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); iii) a Lei Orçamentária Anual (LOA).¹²¹

Essas leis devem ser elaboradas pelo Poder Executivo de todas as esferas governamentais (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e posteriormente encaminhadas à apreciação e aprovação do Poder Legislativo correspondente (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais).

O Plano Plurianual (PPA) é uma lei que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as despesas relativas aos programas de duração continuada, bem como relaciona todos os investimentos que tenham prazo de execução superior a um ano. Deve ser enviada, até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato executivo (ou conforme estabeleça a Constituição ou Lei Orgânica de cada Estado e Município), para a análise do Legislativo.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a ser elaborada e enviada ao Legislativo até o dia 15 de abril de cada ano (ou conforme estabeleça a Constituição ou Lei Orgânica de cada Estado ou Município), estabelece, para o período de um ano, quais serão as metas e prioridades da Administração Pública,

¹²¹Obtido in: *Orçamento público: entendendo tudo*. Publicação da Fundação João Pinheiro, do Governo de Minas Gerais, em conjunto com a UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância. p.28-29.

as alterações que se pretende implementar na legislação tributária, na política salarial e no quadro de pessoal (criação de cargos, admissão de funcionários etc.).

Por sua vez, a Lei Orçamentária Anual (LOA) é a lei que estabelece, discriminadamente, a previsão das receitas e despesas para o ano seguinte ao de sua elaboração, demonstrando a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo. Caso o Executivo não envie a LOA à apreciação do Legislativo no prazo legal (até o dia 31 de agosto de cada ano ou conforme estabeleça a Constituição ou a Lei Orgânica de cada Estado ou Município), podem ocorrer duas situações: i) a proposta orçamentária deverá ser elaborada por uma Comissão de Orçamento¹²²; ou ii) ser tomado como proposta o orçamento do ano em curso.

A proposta orçamentária elaborada pelo Executivo pode receber emendas do Legislativo, desde que estas não incidam sobre as despesas com pessoal e seus encargos, o pagamento dos serviços da dívida pública ou as transferências tributárias constitucionais. Tais emendas devem estar compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, ou, ainda, se for o caso, relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei. Lembrando que, sempre que necessário, devem ser indicados os recursos necessários hábeis. Essas emendas podem ser vetadas pelo Executivo, mas o veto poderá ser mantido ou rejeitado pelo Legislativo, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, em escrutínio secreto. Na eventualidade da proposta de orçamento vir a ser rejeitada no todo, para o exercício seguinte valerá o mesmo orçamento aprovado para o exercício corrente.

No que tange ao conteúdo da proposta orçamentária a ser elaborada pelo Poder Executivo, torna-se necessário destacar dois procedimentos distintos, ou seja, a previsão da receita e a fixação da despesa.

¹²²Comissão formada por senadores e deputados federais, deputados estaduais ou vereadores, aos quais, respectivamente, se confere o poder de apreciar e fiscalizar matérias orçamentárias e financeiras do governo federal, estadual ou municipal.

3.3.1 A previsão da receita

Conforme dispõe o artigo 30 da Lei Federal n.º 4.320, de 17 de março de 1964, "a estimativa da receita terá por base as demonstrações mensais da receita arrecadada, a arrecadação dos três últimos exercícios, pelo menos, bem como as circunstâncias de ordem conjuntural e outras, que possam afetar a produtividade de cada fonte de receita", observando-se, ainda, os dispositivos da Lei Complementar Federal n.º 101, de 4 de maio de 2000.

Justamente nessas "circunstâncias de ordem conjuntural e outras" que reside a dificuldade maior da previsibilidade das receitas orçamentárias, pois isso significa que tanto as variáveis econômicas, instáveis em países como o Brasil, quanto eventuais mudanças em termos de legislação e até mesmo questões políticas acabam tendo de ser consideradas. Dessa dificuldade é que, em geral, surgiam os déficits orçamentários quando da realização dos projetos e atividades, eis que a expectativa de arrecadação nem sempre se confirma. Com o advento da Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal (LC 101/2000), tal fragilidade é minimizada com a realização da Programação Financeira Mensal de Desembolso, a qual traz a programação de despesa compatibilizada com a efetiva possibilidade de arrecadação para o mês seguinte.

No Brasil, as receitas orçamentárias são classificadas em *receitas correntes* e *receitas de capital*.

Receitas correntes são aquelas provenientes das receitas tributárias, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, das contribuições e diversas; também são assim consideradas as multas, juros, indenizações, cobrança de dívida ativa e os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado (transferências correntes constitucionais ou voluntárias), quando para atendimento de despesas correntes.

Receitas de capital são aquelas cuja origem está na conversão em moeda de bens e direitos, bem como os recursos provindos da obtenção de empréstimos e os recebidos de outras pessoas de direito público ou privado (transferências de capital voluntárias), quando para atendimento de despesas de capital.

As referidas receitas orçamentárias do Poder Público provêm das seguintes fontes:

- a) tributos;
- b) contribuições (sociais e econômicas);
- c) uso econômico do patrimônio público (receita patrimonial);
- d) atividade econômica (receita agropecuária, industrial e de serviços);
- e) transferências correntes;
- f) outras receitas correntes;
- g) operações de crédito (internas e externas);
- h) alienação de bens móveis e imóveis;
- i) amortização de empréstimos;
- j) transferências de capital conveniadas;
- k) outras receitas de capital.

Como a principal fonte de receitas orçamentárias são os tributos, torna-se importante um breve destaque sobre os mesmos, o que se faz a seguir.

Tributos

Dispõe o Código Tributário Nacional, em seu artigo 3.º, que "tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada".

Em outras palavras, significa dizer que o tributo é uma contribuição compulsória exigida coercitivamente pelo Estado para custear os serviços públicos. Por força da Constituição Federal, são espécies do tributo, no Brasil:

- a) **Impostos**: prestação pecuniária exigida direta ou indiretamente pelo Poder Público sem que este se obrigue a uma contraprestação de serviço específico ou determinado a quem recolhe.
- b) **Taxas**: contribuições pagas pelo contribuinte em face de serviços específicos e divisíveis que o Estado lhe presta ou põe à sua disposição.
- c) **Contribuição de Melhoria**: tributo cobrado para custear obras públicas que valorizem o imóvel do contribuinte.

Parte dos doutrinadores da matéria tributária, consideram, ainda, como espécies de tributos os empréstimos compulsórios¹²³ e as contribuições parafiscais,¹²⁴ muito embora os empréstimos compulsórios, em tese, devam ser devolvidos ao contribuinte e as contribuições parafiscais não se constituam em receita geral do tesouro público, mas sim, receita específica de uma entidade com finalidade também específica definida em lei (exemplos, a previdência social, a contribuição sindical etc.).

Considerando que a arrecadação tributária depende diretamente do desempenho dos diversos setores que compõem o aparelho econômico do Estado, é importante que a estimativa das receitas orçamentárias e, por conseqüência, a fixação das despesas seja feita em observância da sazonalidade da economia, a fim de que eventuais déficits orçamentários sejam evitados.

Ainda assim, em geral, a receita própria tanto do governo federal, quanto do estadual ou municipal mostra-se insuficiente para fazer frente à demanda dos serviços e investimentos públicos, obrigando, então, os administradores públicos a buscarem a complementação dos recursos necessários, através da realização de empréstimos públicos, que, técnica e legalmente, são chamados de operações de crédito, a seguir explicadas.

¹²³Empréstimos compulsórios: são considerados como tributos instituídos através de lei complementar para atender despesas extraordinárias decorrentes de calamidade pública, guerra externa ou destinadas a investimentos públicos de caráter urgente e de relevante interesse nacional.

¹²⁴Contribuições Parafiscais: são assim consideradas as contribuições sociais (previdência e assistência social), de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas (contribuições sindicais).

Operações de Crédito

Com base em previsão constitucional e no que dispõem a Lei Federal n.º 4.320/64, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal n.º 101/2000) e a Resolução n.º 43/2001 do Senado Federal e outras resoluções do Banco Central do Brasil, ao Poder Público é permitida a obtenção de recursos financeiros através de empréstimos, desde que sejam estes previamente autorizados pelo Poder Legislativo respectivo.

Segundo dispõe a Resolução n.º 43/2001 do Senado Federal, entende-se como operação de crédito os compromissos assumidos com credores situados no país ou no exterior, em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

Dependendo da localização da fonte de financiamento, se no país ou se no exterior, as operações de crédito podem ser classificadas em interna ou externa.

Por outro lado, considerado seu prazo de duração, tais operações podem ser de curto prazo ou de longo prazo.

Nas operações de crédito, destacam-se aquelas chamadas de natureza orçamentária, normalmente de longo prazo, que se constituem efetivamente em receita orçamentária, para financiamentos de programas e projetos governamentais previstos na lei orçamentária.¹²⁵

¹²⁵Bom exemplo disso, no Estado do Paraná, foram dois programas voltados ao desenvolvimento urbano, lançados pelo Governo. O PEDU – Programa Estadual de Desenvolvimento Urbano (implantado em 1989) e o PARANÁ URBANO – Programa Estadual de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (implantado em 1996). Do total de US\$ 210,2 milhões de recursos destinados ao PEDU, US\$ 100 milhões eram oriundos de empréstimos do BID, US\$ 63,1 milhões de contrapartida estadual (recursos do FDU) e US\$ 47,1 milhões de contrapartidas municipais. Por sua vez, o PARANÁ URBANO totalizou US\$ 415 milhões de recursos a serem aplicados no Programa, dos quais US\$ 249 milhões foram emprestados pelo BID ao Estado, US\$ 83 milhões foram a contrapartida estadual (FDU) e US\$ 83 milhões a contrapartida municipal. (Fonte: Empresa Pública PARANÁ CIDADE).

Em outras palavras, são os financiamentos obtidos junto a bancos nacionais ou estrangeiros ou através de organizações não governamentais, geralmente a custo baixo e longo prazo, voltados à implementação de programas sociais ou investimentos em infra-estrutura, que se caracterizam pela necessidade de uma contrapartida do Estado no que tange ao montante dos recursos.

Ainda, existem as operações de curto prazo, que normalmente se caracterizam como operações puramente financeiras, para cobertura de déficits momentâneos de caixa.

É o caso do ARO - Empréstimo por Antecipação de Receita Orçamentária, que é tomado junto ao sistema bancário para cobertura de déficits financeiros ocorridos durante a execução anual do orçamento público.

Discorrido sobre a previsão da receita, faz-se necessário o mesmo com relação à fixação das despesas, que é o segundo procedimento da fase de elaboração orçamentária.

3.3.2 A Fixação das Despesas

Como a fixação das despesas, da mesma forma que a receita, também é fruto de um processo de previsão, é importante tecer algumas considerações sobre a "previsão".

Por muitos, erroneamente, considerada como sinônimo de adivinhação, a previsão configura-se, na verdade, como "uma atitude de vontade, científica e coletiva face à ação futura".¹²⁶

A previsão, entendida como uma atitude de vontade, significa a expressão de política, de escolha, de engajamento, de decisão de levar algo a cabo no futuro. Não se trata de simples repetição de estruturas passadas ou a descrição estatística de situações anteriores. Mais do que isso, é a formulação de uma política

¹²⁶MEYER, Jean. *Gestion budgétaire*. Paris: Dunod, 1966.p7. Citado por: MACHADO JR, José Teixeira & REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 Comentada*. 27.ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: IBAM, 1997. p.69.

expressando a vontade do administrador público, a fim de que se assentem os princípios científicos da previsão. A título de exemplo, se o Município possui uma política definida de ação social, pode desenvolver previsões sobre a implantação de centros comunitários de atendimento social (creches, abrigos, equipamentos de lazer etc.).

Por outro lado, a atitude científica da previsão está no fato de que esta deve ser feita tomando a intuição como ponto de partida para os estudos e análise, e não como base de decisão. Nesse contexto, a Estatística e a Economia exercem um papel fundamental na elaboração de previsões racionais, não se esquecendo de que a concretização do previsto pode dar-se com uma margem de erro, dentro dos parâmetros de atuação.

À medida que se realiza a previsão, devem ser considerados os desvios possíveis e admissíveis, visando sempre o aperfeiçoamento e a diminuição dos impactos desses desvios.

Finalmente, entender a previsão como expressão coletiva, significa que todas as pessoas envolvidas no processo administrativo-orçamentário possuem uma parcela de responsabilidade nesse mesmo processo, na conformidade com o grau de competência que lhes é atribuída pela estrutura de poder da entidade considerada. Isso não significa formular decisões por maioria de votos, mas de dizer que todos devem dar uma contribuição à base da política previamente estabelecida.

Em síntese, em que pese o seu caráter psicológico, a previsão baseia-se em dados concretos e exige um acompanhamento contábil à medida que o orçamento passa à execução.

Feitas estas considerações iniciais, passa-se à abordagem do procedimento de fixação das despesas.

A previsão e a fixação das despesas seguem também o princípio da universalidade, e conforme o nível de categoria econômica em que se enquadrem, são classificadas em despesas correntes e despesas de capital, as quais permitirão a

programação das dotações orçamentárias necessárias ao detalhamento das despesas previstas no processo de planejamento.

Na programação das despesas é importante observar o comportamento das despesas realizadas em anos anteriores (pessoal, encargos da dívida, entre outras), bem como as alterações a serem implementadas em face da respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A Lei n.º 4.320/64, em seu artigo 2.º, estabelece que o orçamento deve conter, no que tange às despesas, toda a sua discriminação, de forma que fique evidenciada a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade e da anualidade, além da universalidade, citado anteriormente.

A programação das despesas deve ser feita de forma precisa e seus respectivos valores guardarem os limites estimados das receitas.

O administrador público está obrigado, por lei, a observar a programação das dotações orçamentárias da despesa, na conformidade com o estabelecido no correspondente plano plurianual e lei de diretrizes orçamentárias, sendo que a hierarquia desses diplomas legais sobre o orçamento público, decorre do processo de planejamento estabelecido na Constituição Federal de 1988.

Em observância ao disposto na Portaria Interministerial n.º 163, de 04 de maio de 2001, dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, tendo em vista a Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a estrutura da natureza da despesa tem a seguinte composição:

A - CATEGORIAS ECONÔMICAS

- Despesas Correntes
- Despesas de Capital

B - GRUPOS DE NATUREZA DE DESPESA

- Pessoal e Encargos Sociais
- Juros e Encargos da Dívida
- Outras Despesas Correntes
- Investimentos
- Inversões Financeiras
- Amortização da Dívida

C - MODALIDADES DE APLICAÇÃO

- Transferências à União
- Transferências a Estados e ao Distrito Federal
- Transferências a Municípios
- Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos
- Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos
- Transferências a Instituições Multigovernamentais Nacionais
- Transferências ao Exterior
- Aplicações Diretas
- A Definir

D - ELEMENTOS DE DESPESA

- 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
- Serviços de Consultoria
- 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
- Outros...

Para melhor compreender a estrutura da natureza das despesas, cabe lembrar que, enquanto as despesas correntes são aquelas que se destinam à operacionalização e funcionamento da entidade pública e prestação de serviços públicos, as despesas de capital são aquelas que provocam acréscimos no patrimônio público, mediante a formação ou aquisição de um bem de capital. Assim, seriam exemplos de despesas correntes o pagamento de professores, a aquisição de medicamentos etc., e, de despesas de capital, a construção de uma escola, de um hospital municipal, aquisição de ações etc.

Essa estrutura é complementada pela informação gerencial denominada "modalidade de aplicação", a qual tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de governo ou por outro ente da federação e suas respectivas entidades, e objetiva, precipuamente, possibilitar e eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados.¹²⁷

Por outro lado, deve-se entender por "grupos de natureza de despesa", a agregação de elementos de despesa que apresentam as mesmas características quanto ao objeto de gasto¹²⁸ e por "elemento de despesa", a identificação dos

¹²⁷Portaria Interministerial n.º 163, de 04 de maio de 2001, dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão. Art. 3.º, § 1.º.

¹²⁸Idem, § 2.º.

objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, material de consumo, obras e instalações e outros de que a Administração Pública se serve para a consecução dos seus fins.¹²⁹

Ainda, os procedimentos de fixação das despesas compreendem a chamada "classificação funcional" estabelecida pela Portaria Ministerial n.º 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, decorrente da Lei Federal n.º 4.320/64, que contempla as "funções" entendidas como maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. A subfunção, por sua vez, representa uma divisão da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público.

Outrossim, complementando a "classificação funcional", tem-se o "programa", o "projeto" e a "atividade".

O "programa" pode ser entendido como um instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos e estabelecidos no Plano Plurianual.

O "projeto" seria um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um "programa", envolvendo um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um bem (produto) que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação governamental.

A "atividade" é também um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um "programa", envolvendo um conjunto de operações, que se realizam, porém, de modo contínuo e permanente, necessárias à manutenção da ação do governo.

Diferentemente do que ocorre com a função e a subfunção, cuja definição e classificação constam da citada Portaria Ministerial n.º 42/99, a classificação de programa, projeto e atividade é estabelecida diretamente pela respectiva entidade governamental responsável pela elaboração do orçamento.

¹²⁹Idem, § 3.º.

Finalmente, ainda, é preciso dizer que a alocação dos créditos orçamentários (dotações orçamentárias) no projeto da lei orçamentária anual, deverá ser feita diretamente à unidade orçamentária responsável pela execução das ações correspondentes, devendo ocorrer o desdobramento suplementar dos elementos de despesa para atendimento das necessidades de escrituração contábil e controle da execução orçamentária.¹³⁰

3.4 Execução Orçamentária

A execução do Orçamento se constitui na realização anual dos objetivos e metas estabelecidos nos programas governamentais resultantes do processo de planejamento integrado, e implica na mobilização de recursos humanos, materiais e financeiros, os quais devem ser coordenados visando a máxima racionalidade possível.

Em tal sentido, deve a execução observar os limites ou vinculações previamente estabelecidas, bem como os sucessivos estágios a serem cumpridos no que tange à realização da despesa pública.

3.4.1 Limites de execução orçamentária

Cabe ressaltar a necessidade que tem o administrador público de, em razão de exigência constitucional, observar alguns limites ou vinculações de execução orçamentária, ora estabelecidos pela própria Constituição Federal, ora em Lei Complementar Federal, quando assim o determinar a Carta Magna.

É o caso, por exemplo, das despesas com pessoal ativo e inativo (representadas pela somatória das despesas de pessoal e encargos sociais tanto da administração direta quanto da indireta), que deverão observar os limites

¹³⁰Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional – MF nº 448, de 13 de setembro de 2002, D.O.U. de 17.9.2002.

estabelecidos em legislação complementar federal. Assim é que, atualmente, a Lei Complementar Federal n.º 101/2000 estabelece, em seu artigo 19, que tais despesas não poderão ultrapassar a cinquenta por cento das receitas correntes líquidas, quando se tratar da União, ou a sessenta por cento delas, quando Estados, Distrito Federal e Municípios.

Já, no que tange às despesas para a manutenção e desenvolvimento do ensino, a própria Constituição Federal de 1988, em seu artigo 212, estabelece que nunca a União poderá deixar de aplicar menos de dezoito por cento, nem os Estados, o Distrito Federal e os Municípios menos do que vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos, inclusive os provenientes de transferências.¹³¹

Por outro lado, em se tratando de aplicações de recursos para o financiamento das ações de serviços públicos de saúde, os limites mínimos estão estabelecidos pela Emenda Constitucional n.º 29, de 13 de setembro de 2000, que prevê percentuais a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo que, para estes, o limite é o correspondente a quinze por cento do produto dos impostos próprios e transferidos.

3.4.2 Estágios da execução orçamentária

A fase de execução orçamentária compreende os seguintes estágios:

- a) programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso;
- b) licitação;
- c) contratação da despesa;
- d) empenho da despesa;

¹³¹ A Emenda Constitucional N° 14, de 12 de setembro de 1996, determina que, até o ano de 2006, dos vinte e cinco por cento estabelecidos como o mínimo de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, deverá ser destinado nunca menos de sessenta por cento à manutenção e desenvolvimento do **ensino fundamental** (grifo do autor).

- e) liquidação;
- f) pagamento da despesa.

Programação Financeira e o Cronograma de Execução Mensal de Desembolso

Estabelecida pela Lei Federal n.º 4.320/64 (artigos 47 e 48), pelo Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967 (artigo 7.º) e pela Lei Complementar Federal n.º 101/2000 (artigo 8.º), a programação financeira de desembolso consiste em assegurar, mensalmente, às unidades orçamentárias, em tempo hábil, o montante de recursos necessários e suficientes para a execução do programa anual de trabalho, bem como, manter durante o exercício o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria, tudo em conformidade com o que dispuser a respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Licitação

Exige a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso XXI, regulamentada pela Lei Federal n.º 8.666, de 21 de junho de 1993,¹³² que as obras, serviços, compras e alienações na Administração Pública, sejam contratados mediante processo de licitação, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.

Isto significa que, mais do que selecionar a proposta mais vantajosa para o Poder Público, a licitação é um processo administrativo que visa assegurar a observância do princípio constitucional da isonomia.

O processo de licitação pública compreende as seguintes modalidades:

- a) Convite

¹³²A Lei Federal n.º 8.666, de 21-6-1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, foi parcialmente alterada pelas Leis Federais n.ºs 8.883, de 8-6-1994; 9.648, de 27-5-1998; 9.854, de 27-10-1999 e 10.520, de 17-7-2002.

- b) Tomada de Preços
- c) Concorrência
- d) Concurso
- e) Leilão
- f) Pregão

Contratação da Despesa

É o estágio em que o administrador público contrata com o fornecedor (da mercadoria, do serviço ou da obra) o objeto da licitação, após seu processamento e julgamento.

Empenho da Despesa

Conforme define a Lei Federal n.º 4.320/64, em seu artigo 58, "o empenho consiste no ato emanado da autoridade competente, que cria para o Estado a obrigação de pagamento pendente ou não do implemento de condição".

O empenho, a ser formalizado em um documento legal denominado "nota de empenho", pode ser ordinário, estimativo ou global, dependendo do seu valor ou da sua forma de pagamento.

É vedada, pela lei, a realização de qualquer despesa pública sem prévio empenho.

Liquidação

O pagamento da despesa pública depende da sua preliminar e regular liquidação, que consiste na verificação do implemento de condição estabelecido em lei, ou seja, verificar o direito adquirido pelo credor com base nos títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, em face do efetivo fornecimento da mercadoria, prestação do serviço ou realização da obra.

Pagamento da Despesa

O pagamento da despesa só será efetuado após a sua correspondente liquidação, mediante ordem de pagamento exarada pela autoridade competente.

A competência para ordenar o pagamento da despesa pode ser originária, quando exercida diretamente pelo Chefe do Poder, ou delegada, quando o seu exercício é transferido pelo Chefe do Poder a seus auxiliares diretos.

É importante lembrar ainda que, na execução orçamentária, o administrador público pode realizar parcerias e convênios.

Enquanto a parceria consiste em um acordo firmado entre a Administração Pública e o setor privado (empresas, entidades etc.), visando um objeto comum, o convênio consiste em um instrumento legal firmado entre entidades públicas ou destas com entidades privadas, no qual ocorrem transferências de recursos e realização de obras, serviços, atividades etc.

Considerando que, no processo de execução orçamentária, pode ocorrer que certas dotações se mostrem insuficientes para atender a respectiva despesa, ou então, que surjam necessidades coletivas a serem atendidas sem que haja dotação orçamentária prevista, a Lei Federal n.º 4.320/64 prevê (artigos 40 a 46) a possibilidade do administrador público utilizar-se dos chamados créditos adicionais.

Os créditos adicionais são entendidos como novas autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na lei de orçamento e são classificados em suplementares, especiais e extraordinários.

Serão suplementares quando destinados a reforço de dotação orçamentária; especiais quando destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; e extraordinários, quando destinados a despesas urgentes e imprevistas (calamidade pública, por exemplo).

Após as fases de elaboração e execução, o ciclo orçamentário tem na fase de fiscalização o seu próximo passo.

3.5 Fiscalização Orçamentária

Considerando o orçamento público como importante instrumento de planejamento, gerenciamento e controle dos recursos públicos e compreendendo-o como verdadeira espécie de contrato social que anualmente o governo ajusta com a sociedade na busca pela realização do bem-estar social, ressalta-se a importância do seu controle por parte de toda a sociedade, pois desse controle resulta a realização das despesas públicas com eficiência e probidade.

Essa importância do controle social do orçamento público, aliás, ressalta-se ainda mais ante a limitação de recursos para a execução do contrato social e para a implementação de ações governamentais voltadas à realização do bem-estar social e diante da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, não basta, para tanto, que Administração Pública e sociedade estabeleçam conjuntamente as prioridades a serem observadas quanto à destinação dos recursos. Mais do que planejar, a Administração Pública deve zelar pelo cumprimento das metas orçamentárias estabelecidas, não permitindo que aconteça desvio de verbas, procedimento ilegal e passível de ser considerado crime de responsabilidade, ou outros procedimentos que impliquem na ruptura do contrato social formalizado na figura do orçamento. Por sua vez, mais do que participar na escolha das ações a serem executadas, a sociedade deve controlar a execução do orçamento público, a fim de garantir seu efetivo cumprimento.

Tanto a Constituição Federal de 1988 (artigo 70), quanto a Lei Federal n.º 4.320/64 (artigos 75 a 82) e a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar Federal n.º 101/2000 (artigo 59), estabelecem a fiscalização da execução orçamentária.

Determina a lei que o controle da execução orçamentária seja uma atividade permanente da Administração Pública, a fim de que todo o processo de arrecadação de receitas e de realização de despesas seja plena e devidamente fiscalizado.

O referido controle da execução orçamentária divide-se em *interno* e *externo*.

3.5.1 Controle interno

O controle interno deve ser exercido por todos os órgãos do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, visando à fiscalização da execução orçamentária no seu próprio âmbito.

Determina a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 74, que os três Poderes deverão manter, de forma integrada, um sistema de controle interno com a finalidade de: i) avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos; ii) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência das gestões orçamentárias, financeiras e patrimoniais na Administração Pública; iii) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado.

O controle interno é exercido por órgãos do próprio Poder Público, tais como o financeiro, de contabilidade ou de auditoria interna ou por Comissões criadas especialmente para o acompanhamento de matéria orçamentária, como é o caso das Comissões de Orçamento. Os responsáveis pela sua execução obrigam-se a denunciar ao Tribunal de Contas quaisquer espécies de irregularidades ou ilegalidades, sob pena de, em não o fazendo, serem solidariamente responsabilizados pelas mesmas.

A Constituição Federal prevê ainda que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato pode denunciar a ocorrência de irregularidades ou ilegalidades no desempenho das atividades orçamentárias.

3.5.2 Controle externo

Esta espécie de controle é exercida exclusivamente pelo Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas da União e dos Estados¹³³ e tem como objetivo fiscalizar o processo orçamentário a fim de que sejam observados os princípios da

¹³³Os Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro são exceções, pois em face de norma constitucional anterior que permitia, possuem seus próprios Tribunais de Contas exercendo o controle externo independentemente do Tribunal de Contas do Estado.

probidade e da legalidade na utilização dos recursos públicos por parte da Administração Pública.

Além disso, cabe também ao controle externo verificar para que seja cumprida fielmente a Lei de Orçamento, conforme estabelece o artigo 82 da Lei Federal n.º 4.320/64, e apreciar a prestação de contas do Poder Executivo.

3.5.3 Outras Formas de Controle

Além do controle interno e do controle externo a execução orçamentária pode ser também acompanhada por Conselhos dos fundos, que são instituições criadas para controlar o cumprimento dos programas previstos no Orçamento.

Os fundos são representados por contas orçamentárias específicas criadas por lei, com objetivos e finalidades previamente determinados. A criação dos fundos se faz acompanhar pela criação do conselho correspondente, composto por representantes do Poder Público, de trabalhadores e de usuários do próprio fundo. É o caso, por exemplo, do Fundo de Saúde, do Fundo de Assistência Social (FAS), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Os conselhos controlam a execução orçamentária mediante a aprovação dos planos de aplicação de recursos e da prestação de contas a que estão obrigados os administradores dos fundos a lhes prestar. Através deles é que a população pode tomar conhecimento das políticas sociais implementadas pelo Governo e vir a participar das tomadas de decisões de interesse do bem-estar geral.

Vencida a etapa da fiscalização, completa o ciclo a fase da avaliação orçamentária.

3.6 Avaliação Orçamentária

A importância desta fase depreende-se de dispositivo constitucional determinando que sejam avaliados o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual e a execução dos programas de governo estabelecidos no orçamento, em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Em síntese, a avaliação refere-se à organização, aos critérios e trabalhos destinados a verificar os objetivos atingidos em relação aos fixados no orçamento, desempenhando papel significativo na orientação e fixação de bases consistentes para as futuras programações, realimentando todo o ciclo orçamentário.

Em geral, cabe ao próprio órgão que elabora a proposta orçamentária, ou outro indicado na legislação, avaliar se foram atingidos os objetivos da programação governamental.

Uma vez contempladas, em linhas gerais, a significância do papel do Estado na economia e compreendido o orçamento público como um instrumento de planejamento e gerenciamento de que dispõe o administrador para a realização do bem-estar social, sem o quê não haveria como se voltar, agora, a atenção do estudo para o orçamento na esfera municipal, que se constitui no foco da presente tese.

Assim sendo, o próximo capítulo traz a metodologia empregada na pesquisa que fundamentou este trabalho e, em seguida o capítulo 5 aborda o Orçamento-Programa no Município.

4 METODOLOGIA

O presente capítulo que trata dos procedimentos metodológicos empregados na tese ora apresentada, principia abordando os aspectos legais que orientam o administrador quanto ao chamado ciclo orçamentário.

4.1 Aspectos Legais

Inicia-se destacando a Portaria n.º 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, bem como a Lei Complementar Federal n.º 101, de 4 de maio de 2000, fundamentada na Constituição Federal de 5 de outubro de 1988, que são os documentos legais e normatizadores da nova metodologia de planejamento e resgatam a técnica do orçamento-programa, já contemplada na Lei Federal n.º 4.320, de 17 de março de 1964.

Esse instrumento (orçamento-programa) estabelece a gestão por programas a partir de dois pressupostos: cobrança de resultados e realidade problematizada. Toda a ação do governo deve estar identificada nos programas formatados a partir de demandas ou problemas diagnosticados na sociedade.

O programa é o elo que garante efetivamente a integração de planejamento e orçamento, uma vez que ele integra os instrumentos: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual.

4.2 Método de Abordagem

Para corroborar a opção pelo método indutivo (já citado no Capítulo 1 – Introdução), cabe destacar que a pesquisa realiza-se observando as três etapas da indução, quer sejam:¹³⁴

¹³⁴LAKATOS; MARCONI, p.87.

- a) *observação dos fenômenos*: através do formulário de pesquisa, a fim de descobrir o grau de adesão dos administradores públicos e técnicos municipais aos pressupostos do orçamento-programa como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos;
- b) *descoberta da relação entre eles*: através da comparação dos diferentes graus de adesão obtidos, elaborando estratos de graduação, para se chegar aos conceitos de gestão;
- c) *generalização da relação*: generalizando aos demais municípios, as observações feitas nos vinte e dois municípios contemplados.

Além disso, é necessário destacar a utilização de alguns métodos de procedimento, que podem ser entendidos como etapas mais concretas da investigação, com finalidade mais restrita em termos de explicação geral dos fenômenos e menos abstratas, pressupondo uma atitude concreta em relação ao fenômeno e limitados a um domínio particular.

4.3 Métodos de Procedimento

Ao longo do trabalho são utilizados os seguintes métodos de procedimento:¹³⁵

- a) *monográfico*: partindo do princípio de que qualquer caso ou fato que se estude em profundidade pode ser considerado representativo de muitos outros ou até de todos os casos semelhantes descritos;
- b) *estatístico*: permitindo o estudo do fenômeno econômico, entre outros, em termos quantitativos, a comprovação das relações dos fenômenos entre si, as generalizações sobre sua natureza, ocorrência ou significado;
- c) *histórico*: consistindo na investigação dos acontecimentos, processos e instituições do passado para verificar a sua influência no momento presente, pois as instituições alcançaram sua forma atual através de

¹³⁵Base teórica: LAKATOS & MARCONI, p.106 a 108.

alterações de suas partes componentes, ao longo do tempo, influenciadas pelo contexto cultural particular de cada época. O estudo dos orçamentos, para uma melhor compreensão do papel que atualmente desempenham nas instituições públicas municipais, deve remontar aos períodos de sua formação e de suas modificações;

- d) *comparativo*: considerando que o estudo das semelhanças e diferenças entre diversos procedimentos e tipos de orçamentos, contribui para uma melhor compreensão do processo orçamentário, sendo que esse método realiza comparações, com a finalidade de verificar similitudes e explicar divergências.

4.4 Técnicas de Pesquisa

Por outro lado, não se pode deixar de mencionar as técnicas empreendidas para a pesquisa, embasadas na *documentação indireta*, abrangendo a pesquisa documental e a bibliográfica; a *documentação direta*, através da observação direta extensiva, com o emprego da técnica da entrevista dirigida,¹³⁶ utilizando-se de formulário elaborado para obtenção das informações compiladas. 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.

4.5 Instrumentação

O formulário contendo 11 (onze) perguntas contempla questões diretamente relacionadas à elaboração e execução orçamentárias. As respostas às perguntas, enunciadas pelo pesquisador ao pesquisado, ainda que preenchidas no formulário pelo próprio entrevistador, resultam de entrevistas e de contatos telefônicos realizados

¹³⁶FIALHO, Francisco Antonio Pereira. *Métodos de tratamento de dados*. Florianópolis, 1999. p.30 (Apostila).

com diretores, contadores ou assessores da área de orçamento dos municípios, com duração média aproximada de 90 (noventa) minutos cada uma.

Para justificar a utilização de 11 (onze) perguntas, é preciso dizer que se pensou em contemplar de maneira satisfatória, os 5 (cinco) objetivos da pesquisa (citados no item 4.6), os quais estão em consonância com o terceiro objetivo específico da tese ora defendida.

4.6 Coleta de Dados

A pesquisa aplicada junto aos órgãos integrantes da estrutura organizacional das prefeituras municipais contempladas, para coleta de dados, tem como objetivos principais:

- a) verificar o cumprimento de todas as exigências constitucionais e legais que definem a elaboração e a implementação do orçamento como instrumento de gestão pública, para diagnosticar a situação atual da gestão em órgãos públicos municipais;
- b) identificar o grau de adesão das práticas gerenciais das entidades participantes (pontos fortes e oportunidades de melhoria) em relação aos princípios, conceitos e exigências legais concernentes ao orçamento-programa;
- c) analisar a validade do orçamento-programa como instrumento de planejamento e de gerenciamento públicos;
- d) estudar os procedimentos na gestão pública municipal a partir dos aspectos de modernização da estrutura organizacional, da administração burocrática vigente e dos respectivos métodos de gestão, para viabilizar a administração pública gerencial; e
- e) propor adaptações na elaboração e implementação do orçamento-programa para contemplar aspectos específicos da administração pública municipal.

O processo de implantação da pesquisa foi executado em quatro etapas:

- a) elaboração do conteúdo e do roteiro de pesquisa;
- b) aplicação do instrumento de pesquisa;
- c) classificação e agregação das informações coletadas; e
- d) análise dos resultados obtidos.

4.7 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 assertiva sobre uma situação específica ou prática institucional relacionada ao orçamento-programa.

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

1. "Não característico" – significa que a instituição pública (prefeitura) não está desenvolvendo ações no sentido de atender o conteúdo do item proposto, isto é, não há aderência.
2. "Moderadamente característico" – 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.
3. "Altamente característico" – significa que a assertiva está plenamente de acordo com a realidade da instituição pública consultada.

A referida graduação é expressa na seguinte pontuação:

"Não característico"	"Moderadamente característico"	"Altamente característico"
0	1	2

Segue o mencionado formulário de pesquisa:

FORMULÁRIO DE PESQUISA

Município pesquisado		Data da pesquisa	___/___/___
ESPECIFICAÇÃO DOS ITENS			AVALIAÇÃO DOS ITENS
1. O administrador público tem o orçamento-programa como cumprimento de exigências legais na sua gestão			
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 orçamento-programa.			
11. Os órgãos de controle interno e externo (Tribunal de Contas do Estado), nos dois últimos exercícios, opinaram pela regularidade da gestão da instituição.			
INFORMANTE:		CARGO:	
PREFEITO(A):	POPULAÇÃO		
	Total	Urbana	Rural
Total do orçamento 2002:			

Para efeito de explicação do formulário de pesquisa e dos respectivos critérios de pontuação, toma-se como exemplo a assertiva nº 8, que tem como enunciado: "O administrador público e os demais servidores públicos da instituição estão mobilizados para a análise e melhoria dos procedimentos voltados à administração pública gerencial".

Em caráter exemplificativo, a resposta dada pelo entrevistado (administrador público ou técnico municipal) poderia expressar uma das seguintes situações:

a) Situação "1"

Resposta dada:

- "Não estamos mobilizados para tal feito, e a curto prazo não há possibilidades".

Avaliação da aderência do conteúdo da assertiva à realidade da instituição pública (Prefeitura Municipal):

- A resposta dada apresenta que não há aderência, portanto, o conteúdo do item proposto é "não característico" 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.

b) Situação "2"

Resposta dada:

- "Há uma certa mobilização, e a curto prazo pode haver uma possibilidade para tal feito".

Avaliação da aderência do conteúdo da assertiva à realidade da instituição pública (Prefeitura Municipal):

- A resposta dada apresenta que há uma certa aderência, portanto, o conteúdo do item proposto é "moderadamente característico" 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.

Situação "3"

Resposta dada:

- "Sim, estamos mobilizados para tal feito, e implementamos ações voltadas para esse sentido".

Avaliação da aderência do conteúdo da assertiva à realidade da instituição pública (Prefeitura Municipal):

- A resposta dada sugere que há uma completa aderência, portanto, o conteúdo do item proposto é "altamente característico" 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.

Após este exemplo explicativo, faz-se um destaque abordando a pontuação adotada, a qual corresponde a: "0", "1" e "2".

Tal pontuação foi utilizada como base de uma racionalidade para satisfazer uma medida adotada para representar uma preferência externada pelo entrevistado quando da aplicação do formulário de pesquisa. Nela não foram consideradas as pontuações intermediárias, uma vez que as diferenças existentes entre 0 – 1 e 1 – 2 são as mesmas. Além disto, considerou-se que o possível ganho de informação com a utilização de uma escala mais ampla seria anulado por eventuais erros na atribuição da pontuação.

4.8 Seleção dos Sujeitos

A pesquisa abrange 22 (vinte e duas) prefeituras municipais dos Estados do Paraná e Santa Catarina, escolhidas para o preenchimento do formulário.

Uma vez que a amostra aleatória possibilita o tratamento estatístico e a comparação através do método de amostragem do tipo probabilístico, eis que "todas as unidades da população têm uma chance igual e independente de serem selecionadas",¹³⁷ neste critério foram contemplados 9 (nove) municípios da Região Metropolitana de Curitiba (RMC) (significando um terço do total de municípios integrantes da RMC): Almirante Tamandaré, Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Colombo, Curitiba, Lapa, Pinhais e São José dos Pinhais.

A amostragem foi aleatória na região contemplada (Região Metropolitana de Curitiba), mas evidentemente não é representativa de todo o Estado do Paraná, pois, por motivos econômicos, não abrangeu a totalidade dos seus respectivos municípios.

Da Região Norte do Estado do Paraná, foram contemplados 6 (seis) municípios (Arapongas, Cambé, Ibiporã, Jataizinho, Londrina e Rolândia), em decorrência de um Curso sobre Orçamento-Programa Público a nível municipal, ministrado pelo autor na Cidade de Londrina, o que possibilitou a visita às respectivas prefeituras dos referidos municípios

Por outro lado, para efeito de comparação, também foram incluídas as 7 (sete) prefeituras municipais do Estado de Santa Catarina, pesquisadas e premiadas pelo Conselho Federal de Contabilidade, na edição do Prêmio de Gestão Fiscal Responsável – 2002. São elas: Araranguá, Concórdia, Cunhataí, Dona Emma, Lajes, Palhoça e Xavantina.

A referida comparação com as prefeituras municipais premiadas, liga-se ao fato de se querer verificar qual a tendência e quais os procedimentos relacionados ao uso do orçamento-programa como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos.

¹³⁷FIALHO, p.30.

Os dados foram coletados junto aos setores de orçamento, contabilidade, assessoria econômica ou de estatística das prefeituras municipais escolhidas e também junto ao IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

4.9 Limitações do Método

Considerando os critérios adotados na seleção dos sujeitos do estudo, a validade interna do modelo adotado consiste na semelhança do atendimento de demandas por parte do administrador público e no aproveitamento das oportunidades de pesquisa.

Como o planejamento inicia-se a partir do problema constatado junto à comunidade, considerados os aspectos regionais que definem os programas a serem implementados pelo Governo local, pode-se dizer que há um encadeamento lógico entre o planejamento e o orçamento. Assim, mesmo existindo diferenças estruturais ou conjunturais entre os municípios, os resultados obtidos no grupo escolhido, poderão ser inferidos para os demais municípios.

Portanto, a compreensão dos dados coletados e de suas características define não apenas onde se quer chegar no estudo sobre o orçamento-programa, mas também até onde isto é possível.

Por outro lado, 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, uma vez que, nem sempre o público alvo aceita ser entrevistado.

4.10 Plano de Elaboração do Capítulo 5

Para ser elaborado o Capítulo 5, que trata do ORÇAMENTO-PROGRAMA NO MUNICÍPIO, considerou-se necessária uma abordagem conceitual sobre o papel do Estado na economia (Capítulo 2). Isso porque o orçamento-programa pode ser

entendido como instrumento que viabiliza a execução dos projetos e atividades que marcam a presença do governo na economia nacional ou local, no sentido de direcionar a atividade econômica ou atender necessidades coletivas.

Por outro lado, no Capítulo 3, tratando-se de uma visão histórico-conceitual e metodológica do orçamento público, bem como do ciclo orçamentário (elaboração, execução, fiscalização e avaliação orçamentárias), procurou-se dar um embasamento teórico-legal sobre o referido orçamento público, para melhor se entender o orçamento-programa como um instrumento de planejamento e gerenciamento públicos a nível municipal, que é a esfera de governo aqui considerada.

Neste trabalho, o conteúdo está focado no orçamento-programa como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos, verificando o processo de mudança de conceitos e metodologias, relativos ao planejamento e conseqüentemente ao orçamento público a nível municipal.

5 O ORÇAMENTO-PROGRAMA NO MUNICÍPIO

O objetivo deste capítulo, em consonância com o objetivo geral do trabalho em pauta, é evidenciar o orçamento-programa como instrumento de planejamento e de gerenciamento públicos, em um contexto sócio-econômico municipal.

Com a experiência profissional muitas vezes voltada somente para uma visão legal do orçamento público, aqui, procurou-se fazer um trabalho de investigação sobre o orçamento-programa, para enfatizá-lo como um instrumento de planejamento e gerenciamento públicos.

E, partindo-se de uma visão de administração pública gerencial¹³⁸ que pretende racionalizar o funcionamento da estrutura governamental, destaca-se que o principal instrumento de viabilização é o Orçamento-programa anual, que decorre de outros dois que são o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e cuja execução está íntima e legalmente ligada ao instrumento Programação Financeira de Desembolso (PFD) (ver capítulo 3).

Assim, a estratégia definida para se evidenciar o orçamento-programa como instrumento de planejamento e de gerenciamento públicos está fundamentada em três dimensões: a primeira, de ordem institucional-legal, aborda a base constitucional e legal do orçamento; a segunda, de ordem cultural, é centrada na transição de uma cultura meramente burocrática para uma cultura gerencial; a terceira dimensão trata da gestão pública a partir do aperfeiçoamento da administração burocrática vigente e da introdução da administração pública gerencial, incluindo os aspectos de modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão.

¹³⁸A administração pública gerencial tem como principais características a descentralização política e administrativa. Nesse modelo gerencial os administradores públicos são transformados em gerentes autônomos e há considerável redução dos níveis hierárquicos. Nas Organizações que adotam a administração pública gerencial, existe uma confiança, ainda que limitada, nos funcionários e dirigentes, ao contrário do que ocorre no modelo clássico de administração pública. "Trata-se de administração voltada para o atendimento do cidadão e aberta ao controle social". Citação e base teórica obtida in: BATISTA, Fábio Ferreira. *A avaliação da gestão pública no contexto da reforma do aparelho do Estado*. Brasília: IPEA, 1999, p.6.

5.1 Orçamento Público como Instrumento de Mudança

O orçamento-programa anual deve ser visto como o principal instrumento para a mudança da cultura burocrática para uma cultura gerencial, responsável por promover a revolução nos valores estabelecidos no plano político-filosófico, necessários à implementação de um novo modelo de serviço público, caracterizado pela participação, reconhecimento do servidor e de sua importância no processo produtivo, igualdade de oportunidades e opção pela cidadania no atendimento das necessidades coletivas (BRUNO FREY citado no capítulo 2).

Entendendo o orçamento-programa anual como o instrumento estratégico para viabilizar o planejamento e o gerenciamento públicos, torna-se necessário verificar a compreensão e aceitação deste pensamento no contexto sócio-econômico público diretamente envolvido, e daí a elaboração de uma pesquisa de avaliação da gestão pública, no nível pretendido, ou seja, o nível municipal, de modo a se explicitar a sistematização de esforço nesta direção.

A pesquisa aplicada junto aos órgãos integrantes da estrutura organizacional das prefeituras municipais contempladas, teve como objetivos principais:

- a) verificar o cumprimento de todas as exigências constitucionais e legais que definem a elaboração e a implementação do orçamento como instrumento de gestão pública, para diagnosticar a situação atual da gestão em órgãos públicos municipais;
- b) identificar o grau de adesão das práticas gerenciais das entidades participantes (pontos fortes e oportunidades de melhoria) em relação aos princípios, conceitos e exigências legais concernentes ao orçamento-programa;
- c) analisar a validade do orçamento-programa como instrumento de planejamento e de gerenciamento públicos;
- d) estudar os procedimentos na gestão pública municipal a partir dos aspectos de modernização da estrutura organizacional, da administração burocrática vigente e dos respectivos métodos de gestão, para viabilizar a administração pública gerencial; e

- e) propor adaptações na elaboração e implementação do orçamento-programa para contemplar aspectos específicos da administração pública municipal.

O processo de implantação da pesquisa foi executado em quatro etapas:

- a) elaboração do conteúdo e do roteiro de pesquisa;
- b) aplicação do instrumento de pesquisa;
- c) classificação e agregação das informações coletadas; e
- d) análise dos resultados obtidos.

O quadro 1 a seguir apresentado, contempla 22 municípios, escolhidos conforme critérios já descritos no capítulo da metodologia (capítulo 4), para integrarem o projeto de pesquisa, base de sustentação da tese proposta.

QUADRO 1 - PREFEITURAS MUNICIPAIS PARTICIPANTES – PARANÁ E SANTA CATARINA – 2002

1.	Almirante Tamandaré (PR)	12.	Dona Emma (SC)
2.	Arapongas (PR)	13.	Ibiporã (PR)
3.	Araranguá (SC)	14.	Jataizinho (PR)
4.	Araucária (PR)	15.	Lajes (SC)
5.	Cambe (PR)	16.	Lapa (PR)
6.	Campina Grande do Sul (PR)	17.	Londrina (PR)
7.	Campo Largo (PR)	18.	Palhoça (SC)
8.	Colombo (PR)	19.	Pinhais (PR)
9.	Concórdia (SC)	20.	Rolândia (PR)
10.	Cunhataí (SC)	21.	São José dos Pinhais (PR)
11.	Curitiba (PR)	22.	Xavantina (SC)

A escolha não levou em consideração o número de habitantes, nem a atividade econômico-social local, mas somente a intenção política e a ação do administrador público.

5.2 Estrutura da Pesquisa de Avaliação da Gestão Pública, Relacionada ao Orçamento-programa

Avaliar a gestão de uma organização pública significa, neste trabalho de pesquisa, verificar o grau de adesão dos seus dirigentes aos aspectos gerenciais mais importantes em relação a um referencial básico denominado Orçamento-programa.

A avaliação permite identificar os aspectos mais desenvolvidos (pontos fortes), bem como os aspectos menos desenvolvidos (pontos fracos) em relação ao orçamento, que devem ser considerados como oportunidades de melhoria da organização municipal, ou seja, aspectos que devem ser, prioritariamente, objeto de ações de melhoria.

A realização desta avaliação caracteriza-se, ainda, como uma forma de aprendizado sobre a própria organização municipal e como meio de internalização dos princípios, valores e práticas da sua respectiva gestão pública em relação ao planejamento e ao gerenciamento do orçamento-programa, bem como, possivelmente, orientar as entidades públicas participantes a implantarem internamente, ações no sentido de implementar de modo eficiente e eficaz o orçamento-programa.

5.2.1 Composição da Pesquisa de Avaliação

A pesquisa de avaliação é composta de 11 (onze) itens, agrupados 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 assertiva sobre uma situação específica ou prática institucional relacionada ao orçamento-programa.

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

- a) "Não característico" – significa que a instituição pública (prefeitura) não está desenvolvendo ações no sentido de atender o conteúdo do item proposto, isto é, não há aderência.
- b) "Moderadamente característico" – 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.
- c) "Altamente característico" – significa que a assertiva está plenamente de acordo com a realidade da instituição pública consultada.

A referida graduação é expressa na seguinte pontuação:

"Não característico"	"Moderadamente característico"	"Altamente característico"
0	1	2

De acordo com os objetivos propostos para a aplicação da pesquisa, os itens contemplados estão estruturados na forma do quadro 2, a seguir apresentado.

QUADRO 2 - ITENS UTILIZADOS PARA AVALIAR A GESTÃO DO ORÇAMENTO-PROGRAMA NO MUNICÍPIO

ESPECIFICAÇÃO DOS ITENS	AVALIAÇÃO DOS ITENS
1. O administrador público tem o orçamento-programa como cumprimento de exigências legais na sua gestão	
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 orçamento-programa.	
11. Os órgãos de controle interno e externo (Tribunal de Contas do Estado), nos dois últimos exercícios, opinaram pela regularidade da gestão da instituição.	

5.2.2 Procedimentos Orçamentários

Os procedimentos orçamentários devem ser concebidos, revistos, corrigidos e complementados, tendo em vista a análise de eficiência e eficácia da gerência operacional por objetivos.

Essa lógica de construção do orçamento por programas implica em conceber a instituição pública como uma estrutura de produção que permita distinguir entre insumos gerados internamente e os comprados de fora da instituição, e os bens e serviços (produtos) finais engendrados pela instituição, que atendem a demanda de fora da instituição considerada.

Dessa forma, torna-se relativamente mais fácil a análise de correspondência entre os objetivos do plano e os programas orçamentários, pois tais programas se referirão sempre a bens e serviços finais resultantes de uma atividade intermediária ligada aos objetivos expressos no plano governamental.

Mas, a experiência profissional do autor (mais de trinta anos atuando na área), mostra, de certo modo, que a prática do orçamento por programas, nos municípios paranaenses, como em outros municípios e nas demais esferas de governo, está muito distante do que verdadeiramente seria um orçamento-programa com seus respectivos procedimentos. Geralmente, se denomina programa a qualquer ação aleatória que tem uma certa unidade organizacional, dentro de uma unidade administrativa da instituição pública.

A possibilidade concreta de vincular o plano com o orçamento depende do tipo de plano e do tipo de orçamento. De um modo geral, nos municípios paranaenses e também catarinenses, tem sido muito difícil conseguir essa vinculação porque o tipo de plano tradicional não se presta para essa vinculação e o tipo de orçamento, incluído os casos em que se adaptou a técnica por programas, não se respeitou o aspecto básico da mesma e, por conseguinte não responde satisfatoriamente às necessidades de vincular módulos operacionais do plano de governo com os módulos programáticos do orçamento.

A experiência histórica mostra três casos de tentativas de vinculação: o primeiro caso corresponde ao tradicionalmente aplicado nos municípios, que se mostra fracassado. Com efeito, não é possível estabelecer uma relação precisa entre um texto genérico e ambíguo de um plano tradicional com um esquema mais formalizado e de maior exatidão que deve ser o do orçamento.

A relação heterogênea de ambos os instrumentos (plano e orçamento), poder-se-ia dizer que, em alguns casos, permite vincular os projetos de investimentos, pois são os únicos que podem estar formalmente mais definidos tanto no orçamento como no plano. É importante lembrar que o plano tradicional adota uma taxionomia não consistente entre os âmbitos de definição dos compromissos de ação com base em categorias interligadas entre si, e que não se ajustam num mesmo nível ao universo da produção do setor público. Por outro lado, o orçamento por programas no modelo tradicional não distingue claramente entre produção final e produção intermediária da instituição governamental.

O segundo caso se caracteriza pelas tentativas realizadas para vincular o plano sobre uma base estruturada em órgãos, unidades orçamentárias, funções, programas, subprogramas, projetos e atividades, do orçamento-programa governamental. Corresponde a um processo onde se tenha avançado na reforma do sistema orçamentário, porém, não na reforma do sistema de planejamento. Nesse segundo caso o resultado é semelhante ao primeiro; termina-se, de certa forma, por vincular somente os projetos de investimentos.

Esses dois primeiros casos mostram uma lição clara: só é possível vincular módulos orçamentários (projetos e atividades em órgãos e unidades orçamentárias) com os módulos do plano quando esses expressam objetivos e metas, de maneira categórica. Onde, provavelmente, a via de solução parece óbvia: é necessário estruturar o plano anual ou plurianual em módulos precisos de gestão.

Um terceiro caso, se constitui na proposta de vincular o plano e o orçamento a partir de um planejamento situacional. Isso consiste em homologar a

estrutura modular do orçamento e aplicá-la ao plano; com isto se ganharia em exatidão e coerência entre os dois instrumentos básicos da administração pública. Porém, não basta que o plano tenha uma estrutura modular, mas, é necessário que essa estrutura modular cumpra com os requisitos de plenitude, viabilidade econômica, inter-relacionamento bem definido, responsabilidade institucional assumida e coordenação entre os vários segmentos da instituição pública envolvida (embasamento teórico no capítulo 3).

Se essa instituição pública quer um sistema adaptado às exigências conjunturais do dia a dia, com um serviço de decisões permanentes em curto prazo, a alternativa é um plano de ação e um orçamento-programa, estruturados de forma que sejam instrumentos previamente desenhados para operar em "tempo eficaz". E assim, o orçamento-programa seria o instrumento eficiente e eficaz de planejamento e de administração pública.

5.2.3 O orçamento-programa e sua relação com custos e inovações tecnológicas

Outro enfoque que pode ser dado ao orçamento-programa como instrumento de planejamento e gerenciamento está relacionado a custos e inovações tecnológicas.

No que diz respeito a custos, os tributos que os indivíduos pagam é que representam efetivamente o custo dos bens e serviços públicos produzidos pela atividade do Estado, tendo-se como contrapartida os benefícios econômicos e sociais, diretos e indiretos, resultantes dessa atividade.

Ora, esses tributos pagos pelos indivíduos, implicam necessariamente em uma privação, eis que restringem a capacidade de consumo e reduzem o montante a ser aplicado nas atividades industriais e comerciais. E é justamente o valor dessas privações que representará, portanto, o custo da produção final da instituição pública.

Desta forma, pode-se dizer que os tributos (receita pública) correspondem ao sacrifício da coletividade, visando a obtenção de um bem-estar social proporcionado pelos bens e serviços públicos (benefícios sociais de interesse coletivo), cujo fornecimento pressupõe a realização da despesa pública. Sem a receita pública, então, não há como se realizar a despesa, razão pela qual receita e despesa pública estão diretamente ligadas (capítulo 3).

O orçamento-programa não pode, portanto, ficar limitado ao aspecto aritmético da formação da receita e da despesa pública. Mais do que um mero equilíbrio financeiro deve buscar o máximo equilíbrio entre o sacrifício acarretado pelos tributos à coletividade e os benefícios sociais decorrentes da sua aplicação, através da execução orçamentária.

Quanto às inovações tecnológicas, a partir do momento em que permitem a obtenção de custos menores na produção, e partindo-se ainda do pressuposto que a evolução da eficácia e da necessidade da existência de uma instituição pública se relacionam com sua produção final (bens e serviços públicos finais), é evidente que um orçamento-programa, ao fazer uso delas, poderá obter um máximo de bem-estar ao maior número de cidadãos, exigindo um mínimo de privações (embasamento teórico em Whynes; Bowles, citados no cap.2).

A fim de se verificar a consistência da tese ora proposta, é vital um levantamento de informações junto aos administradores públicos municipais e técnicos, no sentido de obter deles a visão que possuem acerca do orçamento-programa como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos.

5.3 Verificação da Visão de Planejamento e Gerenciamento em Relação ao Orçamento Público Municipal

A pesquisa efetuada junto a administradores públicos e técnicos de 22 (vinte e duas) prefeituras municipais dos Estados do Paraná e Santa Catarina, objetivando avaliar a gestão orçamentária, consubstanciou-se no formulário de pesquisa de avaliação, apresentado no quadro 2 do sub-item 5.2.1, e estruturado

de forma a atender os objetivos delineados na estratégia utilizada para se evidenciar o orçamento-programa como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos. Tais objetivos, que podem ser sintetizados em verificar o cumprimento de exigências constitucionais e legais, o grau de adesão das práticas gerenciais, a validade do orçamento-programa no contexto do planejamento e gerenciamento, os procedimentos na gestão pública, bem como as adaptações no processo de elaboração e implementação da já referida lei de meios, idéia central desta tese, consolidam as dimensões de ordem institucional-legal, cultural centrada na transição do burocrático para o gerencial e do aperfeiçoamento da gestão pública, fundamentando a estratégia definida para a pesquisa.

Através do formulário de pesquisa (modelo conforme apêndice 1), foram obtidas as respectivas respostas (apêndice 2), que resultaram nas informações apresentadas nos quadros 3 – Consolidação da Aderência ao Orçamento-Programa e 4 – Tabulação da Pontuação dos Municípios.

Para efeito da verificação do grau de aderência aos procedimentos do orçamento-programa, pelos administradores e técnicos envolvidos nos processos de planejamento e gerenciamento, a base de dados consta do quadro 3, a seguir apresentado.

Conforme é possível observar pelo quadro 3, o fato da maior parte dos municípios pesquisados (90,9%) ter como "altamente característico" o orçamento-programa como cumprimento de exigências legais na sua gestão e, por outro lado, apenas 40,9% deles cumprirem totalmente as metas estabelecidas na lei de meios e, menos ainda (36,4%) adequarem seus programas, projetos e atividades orçamentárias à programação financeira de desembolso, denota que, em geral, o administrador público municipal está preocupado em dar o atendimento legal às exigências orçamentárias, especialmente em razão da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal N.º 101/2000), mas que o faz sem a preocupação de observar a técnica mais adequada em tal sentido. Tanto é assim que, embora praticamente sessenta por cento (59,1%) dos municípios pesquisados não destinem recursos para outros projetos que não os previstos no orçamento-programa e tenham suas contas aprovadas pelo Tribunal de Contas de seus

Estados, os graus de cumprimento de metas e a eficiência no que tange à programação financeira de desembolso deixam a desejar.

QUADRO 3 - CONSOLIDAÇÃO DA ADERÊNCIA AO ORÇAMENTO-PROGRAMA MUNICÍPIOS DO PARANÁ E SANTA CATARINA - NOVEMBRO 2002

ESPECIFICAÇÕES DAS ASSERTIVAS	AVALIAÇÃO DA ADERÊNCIA					
	0		1		2	
	Não Característico		Moderadamente Característico		Altamente Característico	
	Abs.	(%)	Abs.	(%)	Abs.	(%)
1. O administrador público tem o orçamento-programa como cumprimento de exigências legais na sua gestão.	0	0,0	2	9,1	20	90,9
2. Na instituição existem evidências de que o orçamento-programa é entendido, aceito e viabilizado como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos.	1	4,5	8	36,4	13	59,1
3. Existem evidências de que as metas estabelecidas nos programas expressos em projetos e atividades orçamentárias, são cumpridas.	0	0,0	13	59,1	9	40,9
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	9,1	12	54,5	8	36,4
5. O administrador público define padrões de qualidade no processo de atendimento à demanda coletiva a partir do orçamento-programa.	3	13,6	12	54,5	7	31,8
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.	0	0,0	11	50,0	11	50,0
7. A instituição implementa ações de simplificação e adequação da regulamentação de seus procedimentos administrativos a partir do orçamento-programa.	3	13,6	9	40,9	10	45,5
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.	1	4,5	12	54,6	9	40,9
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.	2	9,1	13	59,1	7	31,8
10. Existem indicadores que demonstram tendências decrescentes de realização de gastos com projetos/ atividades não previstos no orçamento-programa.	2	9,1	7	31,8	13	59,1
11. Os órgãos de controle interno e externo (Tribunal de Contas do Estado), nos dois últimos exercícios, opinaram pela regularidade da gestão da instituição.	1	4,5	8	36,4	13	59,1

FONTE: Pesquisa de campo (out. a dez. 2002)

NOTA: Total de municípios pesquisados: 22 (Paraná e Santa Catarina).

Da mesma forma, é interessante notar que, se em apenas 31,8% dos municípios pesquisados, os administradores, no momento da elaboração do orçamento, mostram-se preocupados em definir padrões de qualidade quanto ao atendimento da demanda coletiva, o mesmo ocorrendo com relação à identificação e à adequação dessa demanda coletiva à prestação dos bens e serviços públicos, fica evidenciado que o administrador público municipal ainda mantém o orçamento-programa como um instrumento meramente burocrático, quando deveria desenvolver suas atividades de sorte a torná-lo instrumento de planejamento e gerenciamento públicos. Essa constatação é reforçada quando se observa que menos da metade dos administradores pesquisados (45,5%) buscam simplificar e adequar seus procedimentos administrativos ao orçamento-programa.

Ainda com relação ao quadro 3, muito embora boa parte dos municípios pesquisados (59,1%) indicarem que o orçamento-programa é entendido, aceito e viabilizado como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos, é preocupante, contudo, o fato de, em apenas metade deles os resultados das ações governamentais estarem alcançado o grau de satisfação desejado no que tange aos bens e serviços ofertados e, em menor proporção (40,9%), os administradores e servidores públicos voltarem-se à melhoria dos procedimentos inerentes a uma administração pública gerencial. Isso representa que a gestão pública precisa ser modernizada, na sua estrutura e nos seus métodos, a fim de se tornar eficiente e eficaz.

A análise do quadro 3, que representa uma visão qualitativa em termos gerais dos municípios pesquisados, sugere o estudo mais individualizado, que se segue a partir do quadro 4, onde estão elencadas as pontuações obtidas pelas instituições municipais pesquisadas, em cada um dos itens que compõem o formulário-padrão utilizado, bem como o total de pontos obtidos, lembrando que a sua graduação, que tem como limite máximo 22 (vinte e dois) pontos, leva em consideração as três possibilidades de respostas, ou seja: 0 ponto para "não característico"; 1 ponto para "moderadamente característico" e 2 pontos para "altamente característico".

QUADRO 4 - TABULAÇÃO DA PONTUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ E SANTA CATARINA - NOVEMBRO 2002

MUNICÍPIOS	ITENS											TOTAL
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
Araranguá (SC)	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	22
Xavantina (SC)	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	22
Campina Grande do Sul (PR)	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	21
Concórdia (SC)	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	21
Cunhataí (SC)	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	21
Lajes (SC)	2	2	1	2	2	1	2	2	2	2	2	20
São José dos Pinhais (PR)	2	2	1	1	2	2	1	2	2	1	2	18
Arapongas (PR)	2	2	2	1	1	2	1	1	1	2	2	17
Araucária (PR)	2	2	2	1	1	2	2	1	1	1	2	17
Curitiba (PR)	1	2	2	2	1	1	2	2	1	2	1	17
Lapa (PR)	2	2	2	1	1	1	1	1	1	2	2	16
Almirante Tamandaré (PR)	2	2	1	1	1	1	1	1	1	2	2	15
Rolândia (PR)	2	1	1	1	1	2	1	1	1	2	2	15
Colombo (PR)	2	2	1	1	1	1	2	1	1	1	1	14
Londrina (PR)	2	1	1	2	2	1	2	2	1	0	0	14
Palhoça (SC)	2	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	14
Campo Largo (PR)	2	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	13
Dona Emma (SC)	2	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	13
Pinhais (PR)	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
Cambé (PR)	1	1	2	1	0	1	0	1	0	1	1	9
Ibiporã (PR)	2	1	1	0	0	2	0	1	1	0	1	9
Jataízinho (PR)	2	0	1	0	0	1	0	0	0	1	1	6

FONTE: Pesquisa do autor (outubro a dezembro/2002)

NOTA: Total de municípios pesquisados: 22 (Paraná e Santa Catarina).

O quadro 4 revela o "*ranking*" dos municípios considerados quando da elaboração da pesquisa, em face do nível de aderência de cada um deles aos procedimentos de planejamento e gerenciamento ligados ao orçamento-programa. Ou seja, esse "*ranking*" permite uma estratificação dos referidos municípios, com relação à gestão orçamentária e à chamada "administração gerencial".

Considerando-se, para fins de avaliação e estratificação, os critérios constantes do quadro 5, elaborados a partir de uma escala onde os intervalos representam as pontuações atribuídas às assertivas contempladas no formulário da pesquisa, chega-se a uma representação dos estratos em que estão classificados os municípios integrantes da pesquisa.

Como o objetivo é destacar as práticas institucionais que estão de acordo com a chamada administração gerencial (DONALD F. KETTL, citado no capítulo 2),

que leva em conta o orçamento-programa como instrumento de planejamento e gerenciamento, lembrando mais uma vez que esta idéia é o foco da presente tese, ainda que, eventualmente, a escala de valoração utilizada não seja a mais acertada, para o objetivo pretendido mostrou-se válida e assim, foram considerados os intervalos idealizados e formatados no citado quadro 5.

QUADRO 5 - ESCALA DE VALORAÇÃO DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS

INTERVALOS DE PONTUAÇÃO	ESTRATOS DE GRADUAÇÃO	CONCEITOS
0 a 10	0,0 a 4,9	Fraco
11 a 15	5,0 a 6,9	Médio
16 a 19	7,0 a 9,0	Bom
20 a 21	9,1 a 9,9	Ótimo
22	10,0	Excelente

Assim, com base nas informações contidas no quadro 4, que apresenta as evidências objetivas sobre os fatos do universo pesquisado, justificando o trabalho de pesquisa ora realizado e sua respectiva avaliação, que estão representadas segundo os critérios estabelecidos no quadro 5, chega-se à formulação do quadro 6.

QUADRO 6 - REPRESENTAÇÃO DOS ESTRATOS DE CLASSIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ E SANTA CATARINA – NOVEMBRO 2002

MUNICÍPIOS	ESTRATOS DE GRADUAÇÃO	CONCEITOS DE GESTÃO
Cambé (PR)Ibiporã (PR)Jataízinho (PR)	0,0 a 4,9	Fraco
Almirante Tamandaré (PR)Campo Largo (PR)Colombo (PR)Dona Emma (SC)Londrina (PR)Palhoça (SC)Pinhais (PR)Rolândia (PR)	5,0 a 6,9	Médio
Arapongas (PR)Araucária (PR)Curitiba (PR)Lapa (PR)São José dos Pinhais (PR)	7,0 a 9,0	Bom
Campina Grande do Sul (PR)Concórdia (SC)Cunhataí (SC)Lajes (SC)	9,1 a 9,9	Ótimo
Araranguá (SC)Xavantina (SC)	10,0	Excelente

FONTE: Pesquisa do autor (outubro a dezembro/2002)

NOTA: Total de municípios pesquisados: 22 (Paraná e Santa Catarina).

A observação do quadro 6 mostra os estratos de graduação que, dependendo do nível atingido pelo administrador na eficiência e eficácia da gestão orçamentária, resulta no conceito obtido pelo município, representando sua realidade institucional.

Os estratos de graduação observados aqui, possibilitam uma visão comparativa, em termos percentuais, entre os grupos de municípios, de acordo com os conceitos obtidos em função do nível de eficiência e eficácia da gestão orçamentária. É o que consta do quadro 7.

QUADRO 7 - COMPARAÇÃO DOS NÍVEIS DE EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA MUNICÍPIOS DO PARANÁ E SANTA CATARINA - NOVEMBRO 2002

CONCEITOS DE GESTÃO OBTIDOS	ESTRATOS DE GRADUAÇÃO	ÍNDICES	
		Abs.	(%)
Fraco	0,0 a 4,9	3	13,64
Médio	5,0 a 6,9	8	36,36
Bom	7,0 a 9,0	5	22,73
Ótimo	9,1 a 9,9	4	18,18
Excelente	10,0	2	9,09

FONTE: Pesquisa do autor (outubro a dezembro/2002)

NOTA: Total de municípios pesquisados: 22 (Paraná e Santa Catarina).

A partir dos índices constantes do quadro 7, percebe-se que a 13,64% dos municípios precisam ser dadas oportunidades de melhoria da organização municipal, pois o fato de obterem o conceito "fraco", caracteriza sua necessidade de ações de melhoria, a serem implementadas pelos seus dirigentes quanto aos aspectos gerenciais, em relação ao referencial básico, que é o orçamento-programa.

Em continuidade, as administrações caracterizadas com o conceito "médio" (36,36%), requerem um aprendizado e uma internalização dos princípios, valores e práticas do planejamento e do gerenciamento, em relação ao orçamento-programa, a fim de implantarem ações que tornem mais eficiente e eficaz sua gestão orçamentária.

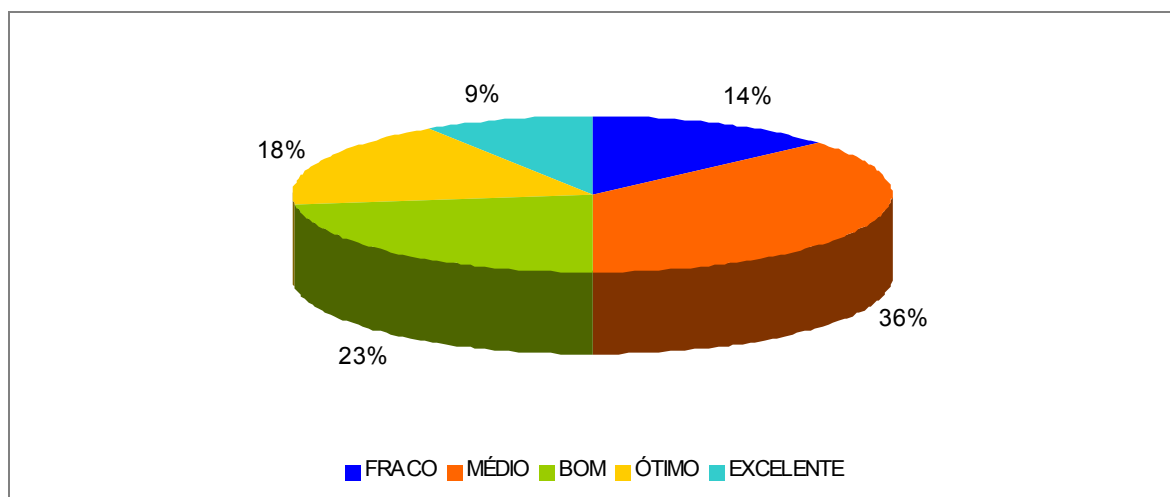
Por outro lado, àqueles 40,91% de municípios enquadrados nos conceitos "bom e ótimo", cabe identificar e reforçar os aspectos em que estão menos

desenvolvidos (pontos fracos) em relação à gestão orçamentária, considerados como oportunidades de melhoria tendentes à excelência. Os municípios integrantes deste segmento podem ser vistos no quadro 6, assim como os dos segmentos anteriormente mencionados (fracos e médios).

Finalmente, os municípios que obtiveram a conceituação "excelente" (9,09%), não devem olvidar seus esforços no sentido de continuar considerando as oportunidades de melhoria, de forma a manter o grau de excelência obtido na administração gerencial, que denota a eficiência e a eficácia insculpidas no orçamento-programa como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos. Esse é o caso específico dos Municípios de Araranguá e Xavantina que, dentre os 22 (vinte e dois) municípios pesquisados, foram os únicos a obter a pontuação máxima possível.

A título de ilustração do conteúdo do quadro 7, é elaborado o gráfico 1, que se refere aos conceitos de avaliação da eficiência e da eficácia da gestão pública municipal.

GRÁFICO 1 - CONCEITOS DE AVALIAÇÃO DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PÚBLICA MUNICÍPIOS DO PARANÁ E SANTA CATARINA - NOVEMBRO 2002



FONTE: Quadro 7

Dos dados contidos nos quadros 2 e 4, é possível inferir, com relação às três dimensões que fundamentam a estratégia de pesquisa, as informações contempladas no quadro 8, que são apresentadas e estudadas nesta parte do capítulo.

Assim, o quadro 8 contempla o grau de adesão dos administradores públicos às dimensões de ordem institucional-legal, que aborda a base constitucional e legal do orçamento, à de ordem cultural centrada na transição de uma cultura burocrática para uma cultura gerencial e, por fim, à dimensão que trata da gestão pública, cuja base está no aperfeiçoamento da administração vigente e na introdução da administração pública gerencial, mediante a modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão.

Para tanto, enquanto a dimensão de ordem institucional-legal compreende as assertivas números 1, 3, 4, 10 e 11, a de ordem cultural as de números 5, 7 e 9, a dimensão que trata da gestão pública compreende, por sua vez, as assertivas números 2, 6 e 8, todas elas constantes do quadro 2.

Os índices médios de comprometimento, que vão implicar no grau de adesão dos administradores às dimensões propostas, foram obtidos a partir da seguinte fórmula:

$$I_{mc} = \frac{\sum P_m}{N}$$

onde:

I_{mc} = índice médio de comprometimento;

P_m = pontos médios obtidos nas assertivas integrantes da dimensão,¹³⁹

N = número de assertivas consideradas na dimensão.

A título de exemplificação, tomando o estrato formado pelos municípios de Cambé, Ibiporã e Jataízinho (conceito "fraco"), o índice médio de comprometimento dos administradores públicos com a dimensão "gestão pública", será assim obtido:

¹³⁹Lembrando que o ponto médio decorre da média dos pontos obtidos em cada uma das assertivas que compõem a dimensão. Tomando como exemplo os municípios de Cambé, Ibiporã e Jataízinho, que formam um dos estratos pesquisados, para obter o ponto médio da assertiva 2, foram somadas as pontuações de cada um dos municípios e dividido pelo número de municípios do estrato. Assim: $(1 + 1 + 0) / 3 = 0,67$ (média da assertiva 2).

$$I_{mc} = \frac{\sum P_m}{N} \rightarrow I_{mc} = \frac{\frac{(1+1+0)}{3} + \frac{(1+2+1)}{3} + \frac{(1+1+0)}{3}}{3}$$

$$I_{mc} = \frac{0,67 + 1,33 + 0,67}{3} \rightarrow I_{mc} = 0,89$$

Como a pontuação média máxima é de 2 (dois) pontos por dimensão, o índice médio de comprometimento de 0,89 corresponde a um índice percentual de 44,50%.

Isso representa que os administradores públicos do estrato considerado (Cambé, Ibiporã e Jataízinho) aceitam apenas 44,50% das premissas correspondentes à dimensão "gestão pública".

Explicada a fórmula empregada para a sua elaboração, insere-se, a seguir, o quadro 8.

QUADRO 8 - COMPROMETIMENTO DOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS COM AS DIMENSÕES DA ESTRATÉGIA DE PESQUISA MUNICÍPIOS DO PARANÁ E SANTA CATARINA - NOVEMBRO 2002

CONCEITOS DE GESTÃO OBTIDOS	ÍNDICES MÉDIOS DE COMPROMETIMENTO ⁽¹⁾ DIMENSÕES DA ESTRATÉGIA DE PESQUISA					
	Ordem institucional-legal		Ordem Cultural		Gestão Pública	
	Abs.	(%)	Abs.	(%)	Abs.	(%)
Fraco	1,00	50,00	0,11	5,50	0,89	44,50
Médio	1,43	71,50	1,13	56,50	1,17	58,50
Bom	1,64	82,00	1,27	63,50	1,67	83,50
Ótimo	1,85	92,50	1,92	96,00	1,92	96,00
Excelente	2,00	100,00	2,00	100,00	2,00	100,00

FONTE: Quadros 2 e 4

(1) Total máximo = 2 pontos.

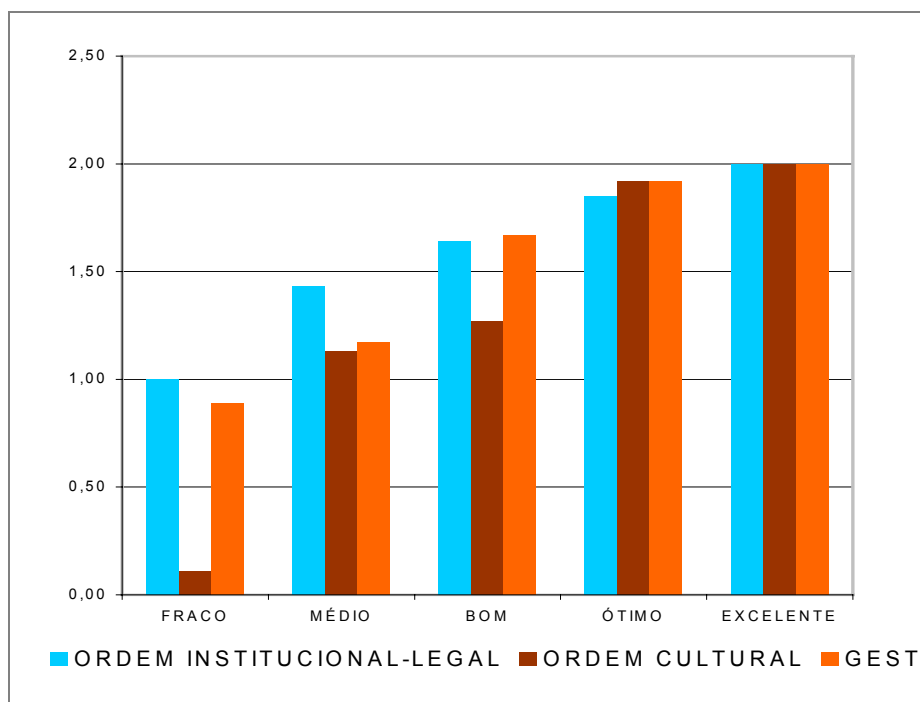
Dos índices médios de comprometimento dos administradores públicos com as premissas que embasam as dimensões da estratégia de pesquisa, inseridos no quadro 8, depreende-se que:

- a) os administradores dos municípios enquadrados no conceito "fraco" apresentam uma aceitação apenas mediana dos princípios de ordem institucional e legal sobre o orçamento-programa; uma insignificante

- aceitação da mudança de um paradigma burocrático para um gerencial; bem como uma baixa aceitação de métodos mais modernos de gestão pública e aperfeiçoamento da administração;
- b) os administradores cujos municípios enquadram-se no conceito "médio", por sua vez, aceitam relativamente os princípios institucionais e legais sobre a matéria orçamentária, a transição e a modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão;
 - c) os administradores dos municípios conceituados como "bom", apresentam aceitação favorável quanto à primeira e à terceira dimensão, mas apenas relativa ou mediana quanto à segunda (mudança cultural);
 - d) os administradores dos municípios classificados como "ótimo", definem-se por uma aceitação quase plena das premissas norteadoras do orçamento-programa como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos;
 - e) finalmente, os administradores dos Municípios de Araranguá e Xavantina, ambos do Estado de Santa Catarina, mostram uma realidade de plena aceitação das referidas premissas balizadoras de uma administração gerencial insculpida nas dimensões da estratégia de pesquisa destinada a aquilatar o comprometimento com o orçamento-programa como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos (mais uma vez, foco da tese em pauta).

Para ilustrar o conteúdo do quadro 8, é inserido o gráfico 2, referente aos índices médios de comprometimento dos administradores públicos dos municípios pesquisados, com as dimensões da estratégia de pesquisa.

GRÁFICO 2 - ÍNDICES MÉDIOS DE COMPROMETIMENTO DOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS COM AS DIMENSÕES DA ESTRATÉGIA DE PESQUISA MUNICÍPIOS DO PARANÁ E SANTA CATARINA – NOVEMBRO 2002



FONTE: Quadro 8

Prosseguindo o curso da presente análise, ainda obtendo-se dos quadros 2 e 4 os subsídios necessários, é possível formular o quadro 9, que vai evidenciar os índices médios de aderência aos paradigmas do orçamento-programa como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos, por parte dos administradores públicos municipais.

Esses índices médios de aderência (Ima) foram obtidos mediante a utilização da fórmula a seguir:

$$I_{ma} = \frac{\sum p_a}{N}$$

onde:

I_{ma} = índice médio de aderência;

P_a = pontos de avaliação da aderência;

N = número de municípios que compõem o estrato relativo aos conceitos de gestão.

Também tomando como exemplo o estrato formado pelos municípios de Cambé, Ibiporã e Jataízinho (conceito "fraco"), o cálculo do índice médio de aderência dos administradores públicos municipais aos paradigmas do orçamento-programa como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos, considerando a assertiva n.º 1 (o administrador público tem o orçamento-programa como cumprimento de exigências legais na sua gestão), será assim efetuado:

$$I_{ma} = \frac{\sum Pa}{N} \rightarrow I_{ma} = \frac{1 + 2 + 2}{3} \quad \rightarrow I_{ma} = 1,67$$

Feito o cálculo exemplificativo, apresenta-se o quadro 9.

Observando-se o quadro 9, aqui apresentado, com relação às assertivas especificadas, é possível fazer algumas inferências, procurando explicar o grau de aderência dos gestores públicos, aos paradigmas do orçamento-programa.

Assertiva 1 - 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 a disseminação dos valores do planejamento e gerenciamento orçamentários públicos.

Na pesquisa realizada, ficou evidenciado que apenas os administradores dos municípios considerados "fracos", têm uma relativa aderência, enquanto que nos demais grupos há uma "plena" ou "quase plena" aderência.

QUADRO 9 - ADERÊNCIAS AO ORÇAMENTO-PROGRAMA COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E GERENCIAMENTO PELOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ E SANTA CATARINA - NOVEMBRO 2002

ESPECIFICAÇÕES DAS ASSERTIVAS	ÍNDICE MÉDIO DE ADERÊNCIA ⁽¹⁾									
	AO ORÇAMENTO-PROGRAMA/ CONCEITOS DE GESTÃO OBTIDOS									
	Fraco		Médio		Bom		Ótimo		Excelente	
Abs.	(%)	Abs.	(%)	Abs.	(%)	Abs.	(%)	Abs.	(%)	
1. O administrador público tem o orçamento-programa como cumprimento de exigências legais na sua gestão.	1,67	83,50	2,00	100,00	1,83	91,50	2,00	100,00	2,00	100,00
2. Na instituição existem evidências de que o orçamento-programa é entendido, aceito e viabilizado como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos.	0,67	33,50	1,25	62,50	2,00	100,00	2,00	100,00	2,00	100,00
3. Existem evidências de que as metas estabelecidas nos programas expressos em projetos e atividades orçamentárias, são cumpridas.	1,33	66,50	1,00	50,00	1,80	90,00	1,50	75,00	2,00	100,00
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.	0,33	16,50	1,13	56,50	1,20	60,00	2,00	100,00	2,00	100,00
5. O administrador público define padrões de qualidade no processo de atendimento à demanda coletiva a partir do orçamento-programa.	0,00	0,00	1,13	56,50	1,20	60,00	1,75	87,50	2,00	100,00
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.	1,33	66,50	1,13	56,50	1,60	80,00	1,75	87,50	2,00	100,00
7. A instituição implementa ações de simplificação e adequação da regulamentação de seus procedimentos administrativos a partir do orçamento-programa.	0,00	0,00	1,25	62,50	1,40	70,00	2,00	100,00	2,00	100,00
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.	0,67	33,50	1,13	56,50	1,40	70,00	2,00	100,00	2,00	100,00
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.	0,33	16,50	1,00	50,00	1,20	60,00	2,00	100,00	2,00	100,00
10. Existem indicadores que demonstram tendências decrescentes de realização de gastos com projetos/ atividades não previstos no orçamento-programa.	0,67	33,50	1,50	75,00	1,60	80,00	1,75	87,50	2,00	100,00
11. Os órgãos de controle interno e externo (Tribunal de Contas do Estado), nos dois últimos exercícios, opinaram pela regularidade da gestão da instituição.	1,00	50,00	1,25	62,50	1,80	90,00	2,00	100,00	2,00	100,00

FONTE: Pesquisa de campo (out. a dez. 2002)

NOTA: Total de municípios pesquisados: 22 (Paraná e Santa Catarina).

(1) Pontuação máxima "2" em cada item.

Assertiva 2 - Instrumento do Planejamento e Gerenciamento Públicos

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

Tem pouca aceitação (índice 0,67) entre os administradores municipais do chamado grupo "fraco", relativa aceitação entre os do grupo "médio" (índice 1,25) e plena aceitação (índice 2,00) entre os administradores dos municípios integrantes dos grupos "bom", "ótimo" e "excelente".

Assertiva 3 - Cumprimento das Metas Orçamentárias

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

Da pesquisa elaborada, é possível constatar-se que o grau de aceitação e "práxis" deste paradigma é relativo em quase todos os grupos (fraco, médio, bom e ótimo), principalmente em razão da falta de recursos provenientes da receita orçamentária e das fragilidades do processo operacional (quadro de pessoal, fornecedores de insumos, estrutura da instituição pública, entre outras, conforme afirmações dos próprios informantes).

Somente os pesquisados integrantes do grupo "excelente" deram uma resposta de plena viabilização (índice 2,00).

Assertiva 4 - Programas, Projetos e Atividades Orçamentárias em Consonância com a Programação Financeira de Desembolso

A programação financeira de desembolso mensal já estatuída na Lei Federal n.º 4.320/64 (Lei orgânica do orçamento e contabilidade pública), no Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967 (normatiza a organização da administração pública), e na Lei Complementar Federal n.º 101/2000 (Lei de

Responsabilidade Fiscal), apresenta-se com muito pouca aderência e prática (índice 0,33) pelos administradores dos municípios do grupo "fraco", em razão, mais uma vez, da baixa receita orçamentária, grande demanda coletiva local e frágil estrutura técnico-administrativa.

Nos municípios integrantes dos grupos "médio" e "bom", esse paradigma tem aceitação e aplicabilidade relativa, por razões semelhantes ao grupo anterior.

Nos municípios que compõem os grupos "ótimo" e "excelente", seus administradores têm plena aceitação e aplicabilidade do paradigma de equilíbrio orçamentário-financeiro, ou seja, apresentam "índice médio 2,00".

Assertiva 5 - 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.

Na pesquisa realizada, ficou evidenciado que os administradores dos municípios componentes do grupo "fraco" não têm nenhuma aceitação e nem aplicabilidade desse critério de gestão (índice médio 0,00). Depreende-se esse raciocínio, possivelmente, por causa da total ausência de "vontade política" dos respectivos administradores.

Em seqüência, os administradores dos municípios que integram os grupos "médio", "bom" e "ótimo", apresentaram uma aceitação mediana do critério aqui tratado, em razão, principalmente, da frágil estrutura técnico-administrativa.

Já, os administradores cujos municípios estão classificados no grupo "excelente", externaram uma plena aderência e aplicabilidade ao paradigma contido nessa assertiva, ou seja índice médio 2,00, significando um adequado gerenciamento da estrutura técnico-administrativa, compatibilizada com o processo de atendimento à demanda coletiva.

Assertiva 6 - Nível de Satisfação da Demanda Coletiva

Tem seu foco no desempenho institucional, que depende, em geral, do grau de eficiência e eficácia operacionais. Isso requer a criação de uma visão de futuro que considere não somente onde atuar, definindo os segmentos prioritários, mas também como atuar.

O "como atuar" oferece muitas opções e requer a perfeita compreensão dos pontos fortes e fracos da instituição e de suas similares, quando houver equivalentes no setor privado, ou mesmo no setor público, por exemplo o caso das organizações de caráter social.

Da pesquisa realizada, ficou evidenciado que os administradores dos municípios integrantes dos estratos "fraco", "médio", "bom" e "ótimo", apontaram um nível de satisfação da demanda coletiva de mediano a bom, enquanto que, os municípios classificados com o conceito de gestão "excelente", apresentaram plena satisfação da demanda coletiva, com a obtenção de um índice médio de aderência equivalente a "2,00", embora possam existir dúvidas da veracidade das respostas.

Esses resultados decorrem do citado desempenho institucional e da eficiência e eficácia das ações da estrutura técnico-administrativa voltada ao atendimento dos interesses da coletividade.

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

Buscando evidenciar na instituição, procedimentos técnico-administrativos destinados a adequar o arcabouço normatizador com a estrutura operacional, ficou claro que nos municípios considerados no conceito de gestão "fraco", não há nenhuma ação nesse sentido (índice médio igual a 0,00).

Nos municípios com conceitos "médio" e "bom", os esforços de simplificação e adequação de procedimentos administrativos, podem ser considerados de mediano a bom (índices médios: 1,25 e 1,40 respectivamente), enquanto que nos

municípios com conceitos de gestão "ótimo" e "excelente", a aceitação e aplicabilidade desse critério é plena (índice médio igual a 2,00), significando que a instituição municipal possui uma identificação e operacionalização entre os objetivos contidos no orçamento-programa e a estrutura técnico-administrativa da prefeitura.

Assertiva 8 - Procedimentos Voltados à Administração Pública Gerencial

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

Nesse pensamento, com a pesquisa efetuada, é possível evidenciar que os municípios considerados no conceito "fraco", possuem uma insignificante mobilização nesse sentido (índice médio 0,67). Por outro lado, os municípios entre os conceitos "médio" e "bom" apresentaram uma mobilização mediana e boa (índices médios 1,13 e 1,40 respectivamente). Já, os municípios considerados nos conceitos "ótimo" e "excelente", evidenciam uma plena mobilização no sentido da análise e melhoria dos procedimentos voltados à administração pública gerencial.

As características aqui destacadas, estão intimamente ligadas à vontade política do administrador público e ao perfil da estrutura técnico-administrativa da instituição pública, no caso, municipal.

Assertiva 9 - Elaboração e execução orçamentárias contemplando o relacionamento entre a área técnica e os demais servidores, para identificar e adequar a demanda coletiva à prestação de bens e serviços públicos

Com a pesquisa realizada ficou evidenciado que esse esforço é quase nulo (índice médio 0,33) entre os municípios com o conceito de gestão "fraco"; entre os municípios com conceitos "médio" e "bom" esse esforço é mediano (índice médio 1,00 e 1,20 respectivamente), e entre os municípios com os conceitos "ótimo" e "excelente", o esforço é pleno (índice médio de aderência igual a 2,00).

Esses procedimentos estão bastante ligados à vontade política do administrador local e à estrutura técnico-administrativa da prefeitura municipal considerada.

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

O critério desta assertiva propõe-se a verificar se a instituição municipal dispõe de procedimentos de planejamento e programação da despesa pública, dos quais participam representantes de todas as suas áreas de atuação, de modo que as informações obtidas subsidiem a elaboração da proposta orçamentária, contemplando efetivamente a maioria dos objetivos e respectivas metas a serem orçadas nos projetos e atividades da lei de meios, minimizando, assim, a necessidade de abertura de créditos adicionais suplementares, especiais ou extraordinários, durante o exercício financeiro da execução orçamentária.

Através da pesquisa aplicada, ficou evidenciado que nos municípios classificados no conceito de gestão "fraco" (índice médio 0,67), ao contrário do que se prega num bom processo de planejamento e programação orçamentária, existem muitos créditos adicionais abertos ao longo da execução orçamentária, elevando os custos e deteriorando a qualidade dos bens e serviços prestados.

Uma das razões apresentadas para tal ocorrência, consiste no fato da grande dependência que os municípios menores têm, de recursos financeiros provenientes de transferências conveniadas com outras esferas de governo, das quais não se tem certeza absoluta do valor e do momento do efetivo repasse dos recursos prometidos, ficando-se a mercê da vontade política e da programação financeira de desembolso das autoridades da outra esfera de governo.

Uma segunda razão aventada, consiste na fragilidade da estrutura técnico-administrativa aliada, muitas vezes, ao despreparo do prefeito municipal.

Outrossim, os municípios integrantes dos conceitos de gestão "médio", "bom" e "ótimo" apresentaram uma performance boa (índices médios de aderência

1,50, 1,60 e 1,75), significando pequena utilização dos créditos adicionais durante o ano, em decorrência de uma precisa e ajustada programação orçamentária.

Por fim, os municípios classificados no conceito de gestão "excelente", com índice médio igual a "2,00", não apresentaram necessidades de abertura de créditos adicionais, em razão de fragilidades do planejamento e da programação orçamentária e nem por deficiências do fluxo de recursos financeiros.

Assertiva 11 - Regularidade da Gestão da Instituição Junto ao Tribunal de Contas

O conteúdo desta assertiva está fundamentado na Constituição Federal de 1988 (artigos 70 a 75) e nas disposições da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), basicamente nos seus artigos 56 a 59 e respectivos parágrafos, que determinam que todas as ações praticadas pela instituição pública, integrada pelas entidades da administração direta e indireta, envolvendo fatos de natureza financeira, orçamentária e contábil sujeitos ao controle operacional e patrimonial, sejam submetidos ao controle interno (exercido pelos órgãos de orçamento, contabilidade e auditoria de cada instituição pública) e ao controle externo, exercido pelo Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas, na esfera de governo a que se referir.

Portanto, nenhuma instituição pública está imune ao julgamento das contas, havendo sempre um órgão responsável para emitir parecer sobre o desempenho orçamentário e financeiro do administrador público.

Por meio da pesquisa aplicada, ficou evidenciado que as prefeituras (incluindo as câmaras) dos municípios relacionados nos grupos com conceitos de gestão "fraco" e "médio" (índice médio de aderência igual a 1,00 e 1,25, respectivamente) tiveram, em parte, suas contas rejeitadas junto aos órgãos fiscalizadores, sendo baixadas em diligência para regularização de atos e fatos negativos, técnicos ou administrativos. Lembrando que o Município de Londrina (PR) teve suas prestações de contas, nos dois últimos exercícios, "não aprovadas". Foi o único

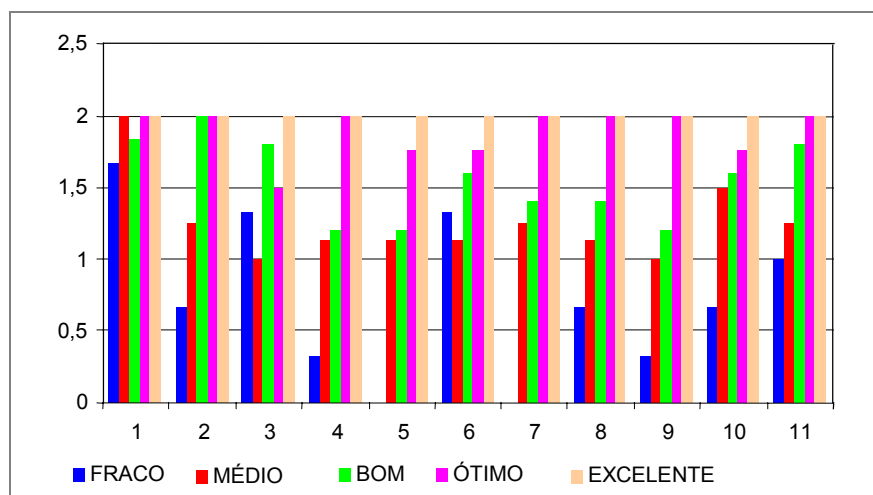
caso no universo pesquisado (22 municípios – PR e SC) de não aprovação no seu todo, por razões jurídico-administrativas.

As prefeituras (e suas câmaras municipais) que estão compondo o grupo com conceito de gestão "bom" (índice médio 1,80) tiveram suas prestações de contas quase que totalmente aprovadas, faltando, apenas, pequenos detalhes de ordem técnico-contábil.

Finalmente, as prefeituras e respectivas câmaras municipais classificadas nos grupos com conceitos de gestão "ótimo" e "excelente" (índice médio de aderência igual a 2,00), tiveram suas prestações de contas integralmente aprovadas pelos respectivos Tribunais de Contas, referentes aos anos de 2000 e 2001.

Analisadas cada uma das assertivas que compõem o quadro 9, a fim de ilustrar as informações nele contidas, segue, a seguir, o gráfico 3 apontando os índices médios de aderência ao orçamento-programa.

GRÁFICO 3- ÍNDICES MÉDIOS DE ADERÊNCIA AO ORÇAMENTO-PROGRAMA COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E GERENCIAMENTO PELOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ E SANTA CATARINA - NOVEMBRO 2002



FONTE: Quadro 9

Prosseguindo no estudo do que é possível inferir da pesquisa realizada, o quadro 10 mostra a intensidade das evidências objetivas (aderências) apresentadas para o conteúdo das 11 (onze) assertivas componentes do instrumento de avaliação,

aplicado em 22 (vinte e duas) prefeituras municipais dos Estados do Paraná e Santa Catarina, já citadas.

O universo pesquisado está dividido em 5 (cinco) grupos, conforme os conceitos de gestão obtidos pelos respectivos municípios (ver quadro 6).

Os índices médios de aderência ao orçamento-programa como instrumento de planejamento e gerenciamento pelos administradores públicos, comparativamente aos grupos de conceitos de gestão, estão apresentados no quadro 9.

Assim explicado, segue a apresentação do quadro 10.

QUADRO 10 - MÉDIA DA INTENSIDADE DAS ADERÊNCIAS ÀS ASSERTIVAS CONTEMPLADAS NA PESQUISA MUNICÍPIOS DO PARANÁ E SANTA CATARINA - NOVEMBRO 2002

ESPECIFICAÇÕES DAS ASSERTIVAS	MÉDIA DA INTENSIDADE DAS ADERÊNCIAS ⁽¹⁾	
	Abs.	(%)
1. O administrador público tem o orçamento-programa como cumprimento de exigências legais na sua gestão.	1,90	95,00
2. Na instituição existem evidências de que o orçamento-programa é entendido, aceito e viabilizado como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos.	1,58	79,00
3. Existem evidências de que as metas estabelecidas nos programas expressos em projetos e atividades orçamentárias, são cumpridas.	1,53	76,50
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.	1,33	66,50
5. O administrador público define padrões de qualidade no processo de atendimento à demanda coletiva a partir do orçamento-programa.	1,22	61,00
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.	1,56	78,00
7. A instituição implementa ações de simplificação e adequação da regulamentação de seus procedimentos administrativos a partir do orçamento-programa.	1,33	66,50
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.	1,44	72,00
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.	1,31	65,50
10. Existem indicadores que demonstram tendências decrescentes de realização de gastos com projetos/ atividades não previstos no orçamento-programa.	1,50	75,00
11. Os órgãos de controle interno e externo (Tribunal de Contas do Estado), nos dois últimos exercícios, opinaram pela regularidade da gestão da instituição.	1,61	80,50

FONTE: Pesquisa de campo (out. a dez. 2002)

NOTA: Total de municípios pesquisados: 22 (Paraná e Santa Catarina).

(1) Pontuação máxima "2" em cada item.

Este quadro explicita as informações obtidas na pesquisa, de forma a evidenciar a média da intensidade de aderências do administrador público aos paradigmas contidos nas 11 (onze) assertivas, que integraram o instrumento de avaliação, de modo que se possa constatar onde, em geral, os municípios estão mais distantes ou mais próximos da pontuação máxima, ou seja, "2,00" pontos.

Nesse sentido a média mais alta ocorreu na assertiva número 1 (um), com um indicador igual a "1,90" (95,00% da pontuação máxima, que é de "2,00"), significando que, no conjunto de todos os municípios contemplados na pesquisa, o ponto mais forte encontrado é "o cumprimento de exigências legais", o que implica dizer que o receio dos administradores públicos em face de eventuais sanções legais é o que pesa mais na sua gestão. Convém destacar que, individualmente, os municípios cuja média de aderência ficou acima da pontuação "1,90", têm nos seus procedimentos orçamentários boa base institucional-legal, não significando exatamente um medo de sanções.

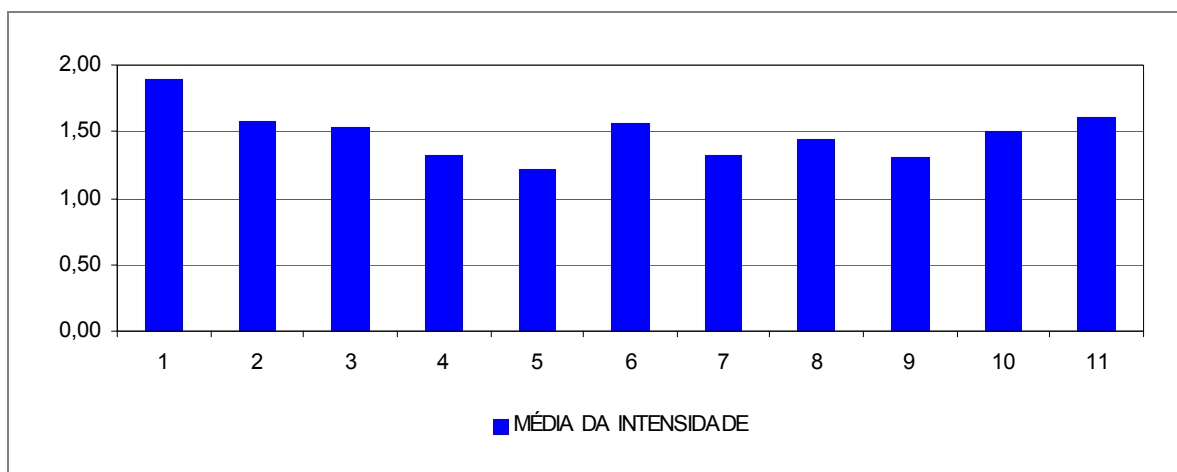
Tal conclusão é reforçada quando se constata, através da assertiva número 11 (onze), que apresentou uma pontuação média de "1,61", representando 80,50% da pontuação máxima "2,00", que boa parte dos municípios pesquisados, se não tiveram suas prestações de contas aprovadas em sua totalidade, as tiveram, pelo menos, em parte. Desses municípios, somente um, como já foi citado, não teve aprovadas suas prestações de contas dos exercícios 2000 e 2001, enquanto que, 13 (treze) deles tiveram suas prestações de contas totalmente aprovadas e 8 (oito) municípios, as tiveram parcialmente.

Chama, porém, a atenção, o fato de que, quanto aos paradigmas contidos nas assertivas de número 2 (dois) a 10 (dez), que se consubstanciam justamente no orçamento-programa como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos, tema central da tese ora elaborada, em geral as médias se apresentaram fragilizadas, num intervalo de pontuação que vai de "1,58" a "1,22", correspondendo,

respectivamente, de 79,00% a 61,00% da pontuação máxima possível, que é "2,00". Lembrando, novamente, que a fragilidade mais acentuada está naqueles municípios que obtiveram conceitos de gestão inferiores à média geral na assertiva. Por outro lado, dizer que estão bem os municípios que alcançaram conceitos de gestão acima deste intervalo, representa que adotam procedimentos e instrumentos mais adequados à gestão pública voltada ao atendimento da demanda coletiva.

Agora, com o objetivo de ilustrar o conteúdo do quadro 10, aqui desenvolvido, segue o gráfico 4, apresentando a média da intensidade das aderências às assertivas contempladas na pesquisa.

GRÁFICO 4 - MÉDIA DA INTENSIDADE DAS ADERÊNCIAS ÀS ASSERTIVAS CONTEMPLADAS NA PESQUISA - MUNICÍPIOS DO PARANÁ E SANTA CATARINA - NOVEMBRO 2002



FONTE: Quadro 10

Essas fragilidades observadas, conduzem à formulação de algumas propostas de melhoria, já que os aspectos menos desenvolvidos (pontos fracos) devem ser considerados, como já mencionado anteriormente, oportunidades de melhoria da organização municipal em relação ao seu orçamento-programa e à sua gestão.

5.4 Propostas de Melhoria

A vontade política e a ação pública devem estar envolvidas no processo de mudança de conceitos e metodologias, relativos ao planejamento e gerenciamento do orçamento público. Isso em decorrência de modificações já introduzidas e institucionalizadas pelo governo federal.

O modelo de gestão por programas, num primeiro momento, parece bastante simplista na forma legal, mas, ao se aprofundar em seu estudo, mostra uma mudança estrutural na forma de planejar a coisa pública.

Essa nova visão implica o fim de um planejamento no qual a avaliação se restringe somente aos meios e aos processos, ressaltando quase sempre o esforço e poucas vezes o desempenho, sem se preocupar com os resultados trazidos pelos serviços públicos à sociedade.

Um modelo de administração menos burocrática e legalista, e mais voltada aos resultados para o cidadão (demanda coletiva), caracteriza uma nova visão de planejamento e gerenciamento do orçamento-programa. Nessa nova visão, a qualidade do atendimento ao cidadão constitui-se no elemento mais importante, donde a necessidade de que a cobrança de resultados seja descentralizada, deixando de ser uma exclusividade do prefeito municipal para ser tratada no mesmo nível em que a ação é levada a efeito, ou seja, próxima do cidadão. A responsabilidade maior do prefeito, nesse contexto, passa a ser a de executar os programas propostos de modo a atender com eficiência e eficácia (com qualidade) à demanda coletiva.

Nesse modelo, portanto, o cidadão passa a ser visto não apenas como um mero eleitor, mas como um cliente, considerado individualmente ou em suas entidades associativas (capítulo 2). É fundamental que essa concepção de cidadão-cliente esteja presente em todo o exercício público, mesmo para os órgãos denominados introversos, que executam atividades meio na instituição pública, e cujos clientes diretos são outros órgãos e entidades públicos.

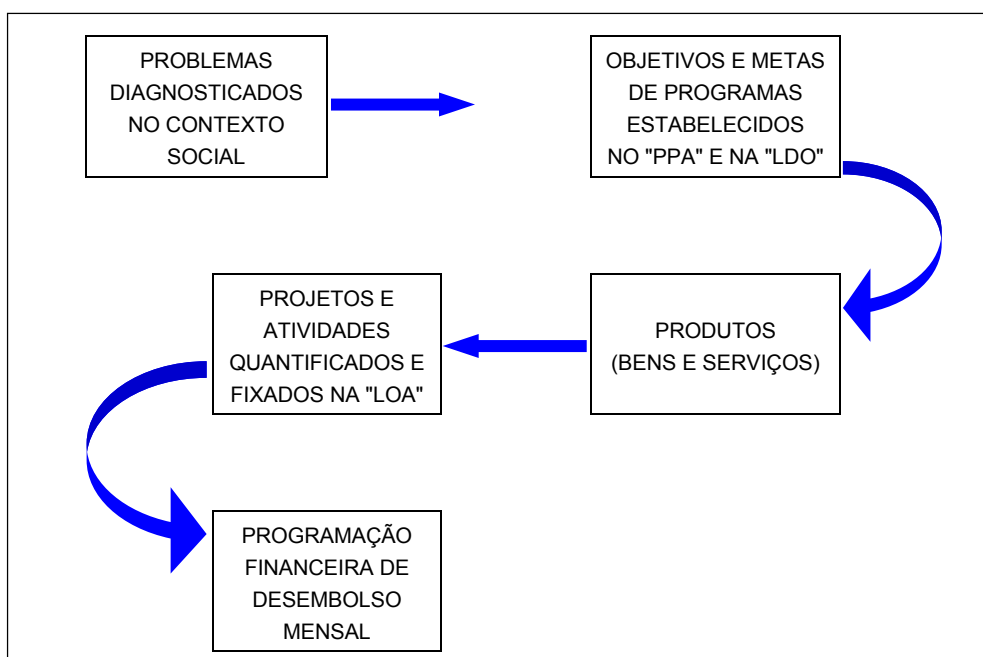
Considerando que para atender com qualidade ao cidadão-cliente é preciso existir um encadeamento lógico entre planejamento e gerenciamento do orçamento-programa, são sugeridas algumas propostas de melhoria, que poderão ser implementadas pelos administradores públicos. Entre elas:

- a) a partir de uma vontade política clara, uma ação administrativa e uma visão estratégica, estabelecer objetivos de maneira a tornar essa visão mais próxima possível da realidade;
- b) associar os objetivos do plano de governo aos problemas diagnosticados;
- c) entender que os programas orçamentários são instrumentos de viabilização dos objetivos do plano de governo, devendo, portanto, contemplar o atendimento de demandas e o aproveitamento de oportunidades;
- d) os programas devem ser compatíveis com os recursos financeiros disponíveis e serem sustentados por um conjunto de ações ou instrumentos normativos e administrativos que assegurem a concretização do objetivo comum;
- e) os programas devem guardar identificação precisa com a concretização do objetivo comum, e dirigir-se a um público-alvo definido (exemplo: ações sociais para terceira idade, crianças e adolescentes, população de rua etc.);
- f) os programas devem envolver um conjunto de projetos e atividades que expressem metas de governo viabilizadas pelas ações previstas;
- g) os programas devem ter uma escala adequada para o gerenciamento eficaz; um programa não pode ser tão amplo ou genérico, nem tão restritivo, tornando-se, nas duas hipóteses, impossível o seu acompanhamento e gerenciamento;
- h) atribuir indicadores de avaliação aos objetivos do programa e metas 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;

- i) o orçamento deve quantificar física e financeiramente todos os produtos (bens e serviços prestados), que serão traduzidos pelos projetos e atividades orçamentários, de acordo com as metas estabelecidas no planejamento;
- j) a gestão pública deve caracterizar-se pela transparência na alocação dos recursos e na obtenção dos resultados, o que propicia a integração dos instrumentos de planejamento, orçamentação e gerenciamento, institucionalizados na Constituição Federal de 1988, ou seja: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, esta viabilizada no exercício financeiro, através da Programação Financeira de Desembolso Mensal (estudados no capítulo 3).

A figura 1 sintetiza, ilustrativamente, o encadeamento entre o planejamento e o gerenciamento do orçamento-programa, ligado à programação financeira de desembolso.

FIGURA 1 - ENCADEAMENTO ENTRE PLANEJAMENTO E GERENCIAMENTO DO ORÇAMENTO-PROGRAMA COM A PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA DE DESEMBOLSO



NOTAS: PPA - Plano Plurianual
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual

Assim sendo, a compreensão de um novo modelo de gestão é basilar para uma ação governamental cuja tônica esteja calcada em programas elaborados a partir do diagnóstico da situação realística e quantificados, física e financeiramente, nas metas integrantes dos projetos e atividades do orçamento-programa, aí sim, visto como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos.

Confirmando a tese aventada, estão os exemplos dos municípios de Araranguá (SC), Xavantina (SC), Concórdia (SC), Cunhataí (SC), Lajes (SC) e Campina Grande do Sul (PR), componentes do universo de municípios pesquisados, cujos conceitos de gestão estão entre "excelente" (para os dois primeiros) e "ótimo" (para os demais).

A Prefeitura Municipal de Araranguá, por ocasião do Prêmio CFC de Gestão Fiscal Responsável, idealizado e realizado pelo Conselho Federal de Contabilidade, que teve a sua primeira edição em 2002, foi a administração mais premiada, justamente pela excelência de sua gestão fiscal.¹⁴⁰

Da mesma forma, também foram premiadas as Prefeituras Municipais de Xavantina, Concórdia, Cunhataí e Lajes, todas do Estado de Santa Catarina, em razão de sua gestão fiscal responsável.

Já, por sua vez, em que pese a Prefeitura Municipal de Campina Grande do Sul, no Estado do Paraná, não ter sido premiada nesse evento, o que a destaca, além do conceito "ótimo" de gestão obtido através da pesquisa, é a ocorrência de uma aprovação popular das mais significativas em todo o Estado e, também, o fato de, por 26 (vinte e seis) anos consecutivos, ter as suas prestações de contas totalmente aprovadas pelo Tribunal de Contas do Estado, feito que se configura quase inédito e que evidencia a validade do orçamento-programa como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos.

Ao finalizar, cabe dizer que, evidentemente, o estudo ora apresentado não tem a pretensão de esgotar o assunto, mas, sim, de abrir espaço para novos debates e discussões a respeito.

¹⁴⁰ Conforme Jornal do Conselho Federal de Contabilidade, Edição Especial, julho/2002.

CONCLUSÃO

O que se pretendeu com a presente tese não foi necessariamente oferecer uma discussão pormenorizada sobre o orçamento-programa, que é o modelo de orçamento público previsto e utilizado legalmente no Brasil, mas sim colaborar na construção de uma nova estratégia orçamentária que, ao longo dos últimos anos, pesquisadores, doutrinadores e técnicos das finanças públicas vêm desenvolvendo, sob um ângulo que destaca justamente os paradigmas do planejamento e do gerenciamento públicos.

Numa gestão pública moderna, o orçamento-programa deve nortear as ações do administrador, num sentido muito mais amplo do que o mero cumprimento dos tetos orçamentários. Desta afirmativa, emerge que o sistema de orçamento por programas deve estar baseado numa forma de compatibilizar os recursos econômicos com os objetivos do planejamento e política públicos, no processo de produção de bens e serviços, dentro do espaço de ação da instituição pública, no caso, municipal.

Essas ações do administrador demandam uma avaliação constante no que tange à questão qualitativa, aqui compreendida como sendo o cumprimento do programa de trabalho com eficiência e eficácia, pois, é com a observância dos princípios da boa efetividade das ações e do alcance dos resultados com eficácia, que será atingido um padrão de qualidade na satisfação do cidadão-cliente.

A satisfação do cidadão-cliente remete a uma gestão pública, na qual o orçamento-programa precisa ser compreendido efetivamente como um instrumento de planejamento e gerenciamento públicos, num contexto sócio-econômico onde a presença da instituição pública, frente às crescentes demandas coletivas por bens e serviços públicos e por obras de infra-estrutura, torna-se cada vez mais imprescindível. Isso, justamente, vai de encontro ao pensamento do professor Bruno Frey (citado no capítulo 2), para quem, as intervenções econômicas e sociais

do poder público devem resultar efetivamente no bem-estar social. Confirmando esse pensamento, os professores David K. Whynes e Roger A. Bowles (também citados no capítulo 2) concluem que a implementação das melhores políticas e melhores programas, passa necessariamente pelo orçamento-programa, visando o resultado máximo possível, ou seja, o maior bem-estar de toda a sociedade.

Nesta abordagem, fica cumprido o primeiro objetivo específico proposto no presente trabalho de tese, ou seja, relacionar a presença do Estado na economia com a utilização do orçamento-programa como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos.

O orçamento-programa, documento de gestão pública, consiste num modelo de orçamento público que contém os objetivos e metas estabelecidos no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, orçados através dos programas, projetos e atividades, que são os instrumentos de organização e programação da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, envolvendo um conjunto de operações, limitadas ou não no tempo, das quais resultam um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo, ou ainda, um produto necessário à manutenção dessa mesma ação de governo. Esta compreensão teórica do orçamento-programa (capítulo 3), consolida a fundamentação para entendê-lo como efetivo instrumento de planejamento e gerenciamento públicos e, por conseguinte, cumpre-se o pretendido no segundo objetivo específico desta tese.

Nesse sentido, com a finalidade de evidenciar a efetividade, a eficiência e a eficácia dessa característica do orçamento-programa, foi aplicada uma pesquisa junto aos órgãos integrantes da estrutura organizacional de 22 (vinte e duas) prefeituras municipais dos Estados do Paraná e Santa Catarina, a qual estava embasada em três dimensões, sendo a primeira, de ordem institucional-legal; a segunda, de ordem cultural, centrada na passagem de uma cultura meramente burocrática para uma cultura gerencial; e a terceira, tratando da gestão pública a partir do melhoramento da estrutura burocrática vigente e da introdução de uma

administração pública gerencial, que envolva a modernização da respectiva estrutura organizacional e seus métodos de gestão.

A tese proposta encontra respaldo, no todo ou em parte, na avaliação feita sobre os dados colhidos na pesquisa já citada, cujos instrumentos integram o capítulo 5, dando uma visão do modelo de gestão calcado no orçamento-programa.

E é justamente a partir dessa avaliação, que se cumpre com o pretendido no terceiro objetivo específico, ou seja, verificar a efetividade, a eficiência e a eficácia do orçamento-programa como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos.

Ratificando a hipótese básica admitida – que é o fato de que tanto a eficiência quanto a eficácia do orçamento-programa, enquanto instrumento de planejamento e gerenciamento públicos, estarão presentes se compatíveis os recursos econômicos com os objetivos governamentais, reflexos de uma vontade política clara e precisa – estão os exemplos das Prefeituras Municipais de Araranguá, Xavantina, Concórdia, Cunhataí e Lajes, no Estado de Santa Catarina, e de Campina Grande do Sul, no Estado do Paraná, cujo desempenho foi merecedor de premiações, conforme foi citado no capítulo 5.

Tudo isso atende não só aos preceitos contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000), como também está em consonância com os objetivos tanto do governo federal anterior, quanto do atual.

Assim, a tese proposta procurou estudar e principalmente verificar o orçamento-programa como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos, situando-o quanto ao seu contexto, suas características institucionais e sua relação com a gestão pública, no sentido de torná-lo oportuno e de grande valia para a transparência dos atos de governo, no caso escolhido, do modelo de gestão municipal.

E, considerando o desempenho dos municípios que efetivamente utilizaram o orçamento-programa como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos, quando comparados com o daqueles que se limitaram a um contexto de mero cumprimento legal, verifica-se a eficiência e a eficácia desse

instrumento colocado à disposição do gestor público. Isso vai de encontro à proposta central deste trabalho, expressa no seu objetivo geral, que consiste em verificar a eficiência e a eficácia do orçamento-programa como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos, em um contexto sócio-econômico municipal, na percepção política do gestor público.

Evidentemente, o presente trabalho, por representar uma colaboração, não tem a pretensão de esgotar o debate e as possibilidades de avanços na construção de uma nova estratégia orçamentária baseada no já citado paradigma do planejamento e do gerenciamento públicos. Pretende, isto sim, constituir-se numa oportunidade, entre outras, para que novos estudos nesse sentido sejam realizados.

REFERÊNCIAS

ABOP – Associação Brasileira de Orçamento Público. **Sistema de orçamento por programas**. Revista ABOP, Brasília-DF, v.12. n.2, p.43-51. Maio/Agosto 1988.

ABOP – Associação Brasileira de Orçamento Público. **Planejamento, orçamentos e gerência**. Revista ABOP, Brasília-DF, v.1. n.39, p.7-58. Janeiro/Abril 1997.

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Dicionário jurídico brasileiro Acquaviva**. 9.ed. São Paulo: Editora Jurídica Brasileira, 1998.

ALBI, Emilio. **Gestión Pública**. Barcelona: Editorial Ariel, 1997.

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

BANCO MUNDIAL. **O Estado num mundo em transformação**. Relatório sobre o desenvolvimento mundial. Publicado originariamente em inglês sob o título **World Development Report 1997**. Washington: Oxford University Press, 1997; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 12.ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BARROS, Luiz Celso de. **Ciência das finanças. Direito financeiro**. Bauru: Jalovi, 1980.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito financeiro e de direito tributário**. 7.ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1999.

BELTRÃO, Hélio. **Descentralização e liberdade**. Rio de Janeiro: Record, 1984.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Sistemas de planejamento e controle interno e a análise de desempenho baseada em indicadores de eficácia**. Disponível em: <http://federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos>. Acesso em: 27 ago. 2002.

BOBBIO, Norberto. **A crise da democracia e a lição dos clássicos**. (Discurso)

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRAGATTO, Marcos Antônio. A responsabilidade fiscal e o potencial de investimentos dos municípios. **Finanças dos Municípios Mineiros**, Belo Horizonte-MG, Ano 3, p.108-112, 2001.

BRASIL. Conselho Federal de Contabilidade. **CFC entrega prêmio de gestão fiscal responsável**. Brasília-DF, Jornal do CFC, edição especial, julho 2002.

BRASIL. Conselho Federal de Contabilidade. Nunca rejeitaram as nossas contas. Por: Jorge Suleman Kahwuage (ex-diretor de contabilidade da Prefeitura Municipal de Belém – PA). **Jornal do CFC**, Brasília-DF, Ano 5, n.55, p.12, dezembro de 2002.

BRASIL. Conselho Federal de Contabilidade. Proposta do Conselho Federal amplia responsabilidade dos gestores. **Jornal do CFC**, Brasília-DF, Ano 5, n.49, p.8, junho de 2002.

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

BRASIL. 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.

BRASIL. Leis, decretos etc. **Código Tributário Nacional**. (Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966) e legislação complementar. 31.ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BRASIL. Leis, decretos etc. **Licitação**. (Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993) e legislação complementar (Leis Federais n.ºs 8.883/94; 9.648/98; 9.854/99 e 10.520/2002).

BRASIL. Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria Interministerial n.º 163, de 4 de maio de 2001. Classificações da receita e despesa públicas.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria n.º 180, de 21 de maio de 2001. Detalhamento das naturezas de receitas.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria n.º 211, de 4 de junho de 2001. Correlação da despesa pública.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria n.º 212, de 4 de junho de 2001. Classificação da receita tributária – Imposto de Renda Retido nas Fontes.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria n.º 04, de 18 de janeiro de 2002. Dispõe sobre os procedimentos de formalização de pedidos de contratação de operações de crédito externo e interno dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, e das respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria n.º 448, de 13 de setembro de 2002. Divulga o detalhamento das naturezas de despesas públicas.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **A proposta de reforma administrativa. A reforma do aparelho do Estado. Uma síntese**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 12 dez. 2002.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Orçamento público**. Secretaria de Orçamento Federal – SOF. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 27 ago. 2002.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. 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, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências.

BRASIL. PFL – Partido da Frente Liberal. **Programa partidário**. Disponível em: <www.pfl.org.br>. Acesso em: 02 mar. 2003.

BRASIL. PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro. **Programa partidário**. Disponível em: <www.pmdb.org.br>. Acesso em: 02 mar. 2003.

BRASIL. PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira. **Programa partidário**. Disponível em: <www.psdb.org.br>. Acesso em: 02 mar. 2003.

BRASIL. PT – Partido dos Trabalhadores. **Programa partidário**. Disponível em: <www.pt.org.br>. Acesso em: 02 mar. 2003.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças públicas: 3.º prêmio de monografia – Tesouro Nacional**. Brasília: ESAF, 1999.

BRASIL. Senado Federal. Resolução n.43, de 21 de dezembro de 2001. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.

BRASIL. Senado Federal. Resolução n° 40, de 20 de dezembro de 2001. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal.

BROLIANI, Jozélia Nogueira. **Breves comentários à lei de responsabilidade fiscal**. Disponível em: www.tributarista.org.br Acesso em: 07 set. 2002.

BROWN, Brent Whiting. **An analysis of the brazilian municipal budgetary process: a case, study of Porto Alegre, Brazil**. 291p. Thesis submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Political Science in the Graduate College of the University of Illinois at Urbana-Champaign, 1973.

CAMPA, Riccardo. **A época das incertezas e as transformações do Estado contemporâneo**. Tradução de Aurora Fornoni Bernardini; revisão de Maria Lúcia Montes. São Paulo: DIFEL: Instituto Italiano di Cultura, 1985.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Equipe de tradução PUCCAMP. 2.ed. Campinas: Papirus, 1988.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 12.ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 1999.

CASTRO, Róbison Gonçalves de. **O processo orçamentário brasileiro**. Disponível em: <www.vemconcursos.com>. Acesso em: 08 set. 2002.

CORE, Fabiano Garcia. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. Brasília: ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, 2001.

CURITIBA. Leis, decretos etc. **Lei orgânica do Município de Curitiba**. (de 5 de abril de 1990). Curitiba: Imprensa Oficial, 1990.

DAVIE, Bruce F. & DUNCOMBE, Bruce F. **Modern political arithmetic**. the federal budget and the public sector in national economic accounts. New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1970.

DE MALMESBURY, Thomas Hobbes. **Leviatã (ou Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil)**. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Nova Cultural, 1999. (Os pensadores).

DENIS, Henri. **História do pensamento econômico**. 4.ed. Título original: **Histoire de la pensée économique**. Tradução de António Borges Coelho. Lisboa: Horizonte, 1982.

DEODATO, Alberto. **Manual de ciência das finanças**. 16.ed. São Paulo: Saraiva, 1979.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 10.ed. São Paulo: Atlas, 1998.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **A eficiência empresarial**. Tradução: Editora Abril S.A. São Paulo: Nova Cultural, 1986. Coleção HARVARD de Administração. V.6.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **Administrando em tempos de grandes mudanças**. Tradução: Nivaldo Montingelli Jr.; supervisão técnica Liliana Guazzelli. 3.ed. São Paulo: Pioneira, 1996.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **O gerente eficaz**. Tradução: Jorge Fortes. 10.ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1986.

DUE, JOHN F. **Government finance. An economic analysis**. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1954.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. 2.ed. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (FASE/IPPUR), 1999.

FERNANDES, Flávio Sátiro. **Prestação de contas. Instrumento de transparência da administração**. Disponível em: www.openline.com.br/~fsatiro Acesso em: 07.09.2002.

FIALHO, Francisco Antonio Pereira. **Métodos de tratamento de dados**. Apostila. 1999.

FLYNN, Norman. **Public Sector Management**. 3.ed. London: Prentice Hall, 1997.

FREY, Bruno S. **Política econômica democrática**. Tradução de Adail U. Sobral. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1987.

FREY, Bruno S. **A nova economia política**. Tradução de Beatriz Helena de A. Santos Neves; revisão de Vicente Bastos Ribeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

FRIEDE, R. Reis. **Questões de teoria geral do Estado (e de direito constitucional)**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994.

FURUGUEM, Alberto Sozin. Orçamento monetário e política monetária. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.57, p.9-31, novembro/dezembro 1976.

GALBRAITH, John Kenneth. **O novo estado industrial**. Apresentação de Gesner José Oliveira Filho; tradução de Leônidas Gontijo de Carvalho; revisão de Aldo Bocchini Neto. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Os economistas).

- GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 08 set. 2002.
- GIACOMETTI, Haroldo; CAVALCANTE, André Bezerra; VENTURA, Vânia Nelize. **Orçamento público**: instrumento de políticas fiscal e econômica. Disponível em: <www.anpad.org.br/enanpad2000_trabsel_adp.html>. Acesso em: 27 ago. 2002.
- GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 10.ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2001.
- GIFFONI, Francisco de Paula C. O novo sistema constitucional tributário e orçamentário. **Revista de Finanças Públicas** - Secretaria de Economia e Finanças - Ministério da Fazenda. Brasília-DF, Ano XLVII, n.372, p.5-15, out./dez. 1987.
- GUTIERRES, Marcelo. **As relações entre orçamento público e interesses particulares dos políticos**. Disponível em: <www.fflch.usp.br/sdi/imprensa/noticia>. Acesso em: 02 mar. 2003.
- HERRMANN JR., Frederico. **Custo de produção e racionalização econômica**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1967.
- HUNT, E. K.; SHERMAN, Howard J. **História do pensamento econômico**. Tradução de Jaime Larry Benchimol. 10.ed. Petrópolis: Vozes, 1992.
- KAYANO, Jorge; CALDAS, Eduardo de Lima. **Indicadores para o diálogo**. São Paulo: Novib, 2002.
- KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. Inserido in: **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Organizado por: Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter K. Spink. Tradução de Carolina Andrade; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Apresentação de Adroaldo Moura da Silva; tradução de Mário R. da Cruz. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os economistas).
- LAKATOS, Eva Maria & MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 3.ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1993.
- LIEBL, Jonas. Plano de amostragem para testes por atributos. **Revista do CRCPR**: Conselho Regional de Contabilidade do Paraná, Curitiba, Ano 27, n.134, p.48-51, 2002.
- LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o Governo**. Título do original: The second treatise of Government. Tradução de E. Jacy Monteiro. São Paulo: IBRASA, 1963.
- LONGO, Carlos Alberto & TROSTER, Roberto Luis. **Economia do setor público**. São Paulo: Atlas, 1993.
- LONGO, Rose Mary Juliano [et al.] **A busca da excelência nos serviços públicos: o caso de Rondonópolis**. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 08.09.2002.
- MACHADO JR.; TEIXEIRA, José; REIS, Heraldo da Costa. **A lei 4.320 comentada**. 27.ed. rev. atual. Rio de Janeiro: IBAM, 1997.

MARQUES, Hamilton Nonato. **Privatização e qualidade dos serviços públicos de infraestrutura: controle social e participação do consumidor.** Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 08 set. 2002.

MARQUES, Maria da Conceição da Costa. O setor público administrativo e a gestão pública. RBC – Revista Brasileira de Contabilidade. Brasília-DF, Ano XXXI n.138, p.89-95.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento & governo.** 3.ed. Brasília: IPEA, 1997.

MEIER, Gerald M. & STIGLITZ, Joseph E. **Frontiers of development economics.** The future in perspective. New York: Oxford University Press, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 13.ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, José Carlos Garcia. **Aspectos gerais sobre o sistema de controle interno.** Finanças dos Municípios Gaúchos. Porto Alegre, Ano 1, p.66-74, 2001.

Memória do XV Seminário Interamericano e Ibérico de Orçamento Público. Belo Horizonte, Brasil 29.11 a 04.12.1987. Organizado pela ABOP - Associação Brasileira de Orçamento Público.

MUSGRAVE, Richard A. & MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças públicas. Teoria e prática.** Tradução de Cláudia Cunha Campos Eris e Ibrahim Eris. Rio de Janeiro: Campus; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1980.

MYRDAL, Gunnar Karl. **O Estado do futuro** – o planejamento econômico nos Estados de bem-estar e suas implicações internacionais. Tradução de Affonso Blacheyre; revisão de Cássio Fonseca. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **O ciclo da gestão fiscal responsável.** Finanças dos Municípios Gaúchos. Porto Alegre-RS, Ano 1, p.75-78, 2001.

OLIVEIRA, Dennison de. **Curitiba e o mito da cidade modelo.** Curitiba: Editora da Universidade Federal do Paraná, 2000.

Orçamento público: entendendo tudo. Publicação da Fundação João Pinheiro, do Governo de Minas Gerais, em conjunto com a UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância, 2001.

OSBORNE, David & GAEBLER, Ted. **Reinventig Government.** Addison Wesley: Reading Ma, 1992.

PACIULLI, José. **Direito financeiro.** 3.ed. São Paulo: Bushatsky, 1977.

PARANÁ. COMEC – Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba. **Perfil financeiro dos municípios da região metropolitana de Curitiba: uma abordagem comparativa 1995-1998.** Curitiba: COMEC, 2000.

PEREIRA, José Matias. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil.** São Paulo: Atlas, 1999.

PEREIRA, Rubens de Mattos; FERRARI, Celso. **Organização administrativa para o planejamento municipal.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969.

PHYRR, Peter A. **Orçamento base zero: um instrumento administrativo prático para avaliação das despesas**. Tradução de José Ricardo Brandão Azevedo. Rio de Janeiro: Interciência; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1981.

PHYRR, Peter A. **Zero-Base Budgeting. A practical management tool for evaluating expenses**. New York: John Wiley & Sons, 1973.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Orçamento público do Brasil: algumas peculiaridades**. Disponível em: <www.coreconsp.org.br> Acesso em: 27 ago. 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Guia do orçamento participativo 2001: informações e orientações para participantes**. São Paulo, abril 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Orçamento participativo: desafio, esforço e resultado**. São Paulo, janeiro 2002.

REZENDE, Fernando. **Finanças públicas**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

RIANI, Flávio. **Economia do setor público: uma abordagem introdutória**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

ROSSETTI, José Paschoal. **Política e programação econômicas**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 1995.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do contrato social. Ensaio sobre a origem das línguas. Discurso sobre as ciências e as artes. Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens. Títulos originais: **Du contrat social. Essai sur l'origine des langues. Discours sur les sciences et les arts. Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes**. Tradução de Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1973. (Os pensadores).

RUIZ, Amparo Gimeno. **La descentralización de la gestión pública. Implicaciones contables**. Actualidad Financiera. Barcelona, Año II Núm. 2/97.

SABATOVSKI, Emílio; FONTOURA, Iara P. **Constituição do Estado do Paraná**. 2.ed. Curitiba: Juruá, 2003.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo dicionário de economia**. 2.ed. São Paulo: Best Seller, 1999.

SANTOS, Alexandre Carlos de Albuquerque. Planejamento participativo na ordem do dia. **Revista de Administração Municipal – IBAM**. Rio de Janeiro, Ano XXVIII n.161, p.34-39, outubro/dezembro 1981.

SANTOS, Antonio Raimundo dos. **Metodologia científica: a construção do conhecimento**. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 1999.

SANTOS, Aristeu Jorge dos. **Orçamento público e os municípios**. Alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal. Disponível em: <www.ea.ufrgs.br>. Acesso em: 27 ago.2002.

SANTOS, Edemir Manoel dos. O uso da contabilidade por atividades nas universidades: modelo conceitual de um sistema de custeio. **RBC – Revista Brasileira de Contabilidade**. Brasília-DF. Ano XXXI, n.136, p.24-37, jul./ago. 2002.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **O papel, a organização do serviço público e as perspectivas para a sua universalização**. Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 12 de dez. 2002.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento econômico**. Introdução de Rubens Vaz da Costa; tradução de Maria Sílvia Possas. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Os economistas).

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SERRA, José. **Orçamento no Brasil. As raízes da crise**. São Paulo: Atual Editora, 1994.

SILVA, José Afonso da. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1973.

SILVA, Julio. **Onde, quanto e em que gastar**. Disponível em: <www.ibase.br>. Acesso em: 14 dez. 2002.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1996.

SILVA, Nilton Pedro da. Lei de responsabilidade fiscal, a moderna tecnologia jurídico-administrativa da *res pública*. **Cofecon Notícias**, Brasília, n.15, ano 5,p.12. set./out. 2002.

SIMIÃO, Cristina Schroeter. **Conceito e prática do método marco lógico**. Conhecimento, implicações, limites e possibilidades a partir da experiência da Aditepp. São Paulo: Novib, 2002.

SIMÕES FILHO, Geraldo Viera. **O orçamento público, o controle interno e a lei de responsabilidade fiscal**. Disponível em: <www.npj.ufes.br> Acesso em: 18 nov. 2002.

SINDICATO DOS CONTABILISTAS DE CURITIBA. **Sem reforma tributária o país está cada vez mais pobre**. O Balancete. Curitiba-PR, Ano XI, n.58, p.4-5, Julho 2002.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. Introdução de Edwin Cannan; apresentação de Winston Fritsh; tradução de Luiz João Baraúna.- São Paulo: Abril Cultural, 1982, v.I. (Os economistas).

TABAK, Fanny. Política de planejamento integrado e o papel do Executivo Municipal. **Revista de Administração Municipal – IBAM**, Rio de Janeiro. Ano XXIX, n.162, p.8-23, jan./mar., 1982.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O orçamento público como instrumento político**. Cadernos do Ceas – Centro de Estudos e Ação Social. Bahia, n.149, p.16-30. janeiro/fevereiro,1994.

UTZIG, José Eduardo. **Orçamento participativo e performance governamental**. Disponível em: <www.portoalegre.rs.gov.br/democraciarepresentativa/textos.htm>. Acesso em: 27 ago. 2002.

VALDERRAMA, Teresa Garcia & CEJAS, Yolanda Calzado. Metodología de evaluación de la eficiencia em las entidades públicas. **Revista da ABOP – Associação Brasileira de Orçamento Público**, Brasília-DF, n.36, p.43-63, maio/ago. 1996.

VAZ, José Carlos. **Simplificando o orçamento**. Disponível em: <www.federativo.bndes.gov.br/destaques> Acesso em: 16 jan. 2003.

VICCARI JUNIOR, Adauto [et al.]; Flavio da Cruz (coordenador). **Lei de responsabilidade fiscal comentada**: lei complementar n.101, de 4 de maio de 2000. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

VICCARI JUNIOR, Adauto. BARBOSA, NASCHENWENG, Rui Rogério, et al.; Flavio da Cruz (coordenador). **Comentários à Lei nº 4.320**. São Paulo: Atlas, 1999.

WEBER, Max. **Textos selecionados**. Traduções de: Maurício Tragtenberg, Waltensir Dutra, Calógeras A. Pajuaba, M. Irene de Q. F. Szmrecsányi, Tamás J. M. K. Szmrecsányi. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

WHYNES, David K. & BOWLES, Roger A. **A teoria econômica do Estado**. Tradução: José Ricardo Brandão Azevedo. Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1982.

WRASSE, Dílson. **Estrutura lógica e ou marco lógico/ método Zopp** – planejamento e projetos orientados por objetivos. Características, possibilidades, limites. São Paulo: Novib, 2002.

XAVIER, Antonio Carlos da Ressurreição [et al.]. Fábio Ferreira Batista (coordenador). **Passos para o gerenciamento efetivo de processos no setor público**: aplicações práticas. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 08 set. 2002.

**APÊNDICE 1 - MODELO DO FORMULÁRIO DE PESQUISA
(ANVERSO)**

Pesquisa a ser elaborada junto a 22 Municípios

Prof. Rogério Koscianski

A pesquisa de avaliação é composta de 11 (onze) itens, agrupados 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 assertiva sobre uma situação específica ou prática institucional relacionada ao orçamento-programa.

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

- "Não característico" – significa que a instituição pública (prefeitura) não está desenvolvendo ações no sentido de atender o conteúdo do item proposto, isto é, não há aderência.
- "Moderadamente característico" – 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.
- "Altamente característico" – significa que a assertiva está plenamente de acordo com a realidade da instituição pública consultada.

A referida graduação é expressa na seguinte pontuação:

"Não característico"	"Moderadamente característico"	"Altamente característico"
0	1	2

**APÊNDICE 1.A - MODELO DO FORMULÁRIO DE PESQUISA
(VERSO)**

FORMULÁRIO DE PESQUISA

Município pesquisado	Data da pesquisa	____/____/____
ESPECIFICAÇÃO DOS ITENS		AVALIAÇÃO DOS ITENS
1. O administrador público tem o orçamento-programa como cumprimento de exigências legais na sua gestão		
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 orçamento-programa.		
11. Os órgãos de controle interno e externo (Tribunal de Contas do Estado), nos dois últimos exercícios, opinaram pela regularidade da gestão da instituição.		

INFORMANTE:	CARGO:		
PREFEITO(A):	POPULAÇÃO		
	Total	Urbana	Rural
TOTAL DO ORÇAMENTO 2002:			

**APÊNDICE 2 - PESQUISAS ELABORADAS JUNTO A 22 (VINTE E DOIS)
MUNICÍPIOS (ESTADOS DO PARANÁ E SANTA CATARINA)**

FORMULÁRIO DE PESQUISA

Município pesquisado	ALMIRANTE TAMANDARÉ (PR)	Data da pesquisa	17/11/2002
ESPECIFICAÇÃO DOS ITENS		AVALIAÇÃO DOS ITENS	
1.	O administrador público tem o orçamento-programa como cumprimento de exigências legais na sua gestão	2	
2.	Na instituição existem evidências de que o orçamento-programa é entendido, aceito e viabilizado como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos.	2	
3.	Existem evidências de que as metas estabelecidas nos programas expressos em projetos e atividades orçamentárias, são cumpridas.	1	
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.	1	
5.	O administrador público define padrões de qualidade no processo de atendimento à demanda coletiva a partir do orçamento-programa.	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.	1	
7.	A instituição implementa ações de simplificação e adequação da regulamentação de seus procedimentos administrativos a partir do orçamento-programa.	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.	1	
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	
10.	Existem indicadores que demonstram tendências decrescentes de realização de gastos com projetos/ atividades não previstos no orçamento-programa.	2	
11.	Os órgãos de controle interno e externo (Tribunal de Contas do Estado), nos dois últimos exercícios, opinaram pela regularidade da gestão da instituição.	2	

Informante:	Marli Scandelari Edison Koeller	CARGO:	Secretária Municipal da Fazenda Contador Geral		
PREFEITO(A):	Cezar Manfron	POPULAÇÃO			
		Total	Urbana	Rural	
Total do orçamento 2002:	R\$ 27.504.000,00	88.277 hab.	70%	30%	

FORMULÁRIO DE PESQUISA

Município pesquisado	ARAPONGAS (PR)	Data da pesquisa	18/10/2002
ESPECIFICAÇÃO DOS ITENS			AVALIAÇÃO DOS ITENS
1. O administrador público tem o orçamento-programa como cumprimento de exigências legais na sua gestão			2
2. Na instituição existem evidências de que o orçamento-programa é entendido, aceito e viabilizado como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos.			2
3. Existem evidências de que as metas estabelecidas nos programas expressos em projetos e atividades orçamentárias, são cumpridas.			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.			1
5. O administrador público define padrões de qualidade no processo de atendimento à demanda coletiva a partir do orçamento-programa.			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
7. A instituição implementa ações de simplificação e adequação da regulamentação de seus procedimentos administrativos a partir do orçamento-programa.			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.			1
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
10. Existem indicadores que demonstram tendências decrescentes de realização de gastos com projetos/ atividades não previstos no orçamento-programa.			2
11. Os órgãos de controle interno e externo (Tribunal de Contas do Estado), nos dois últimos exercícios, opinaram pela regularidade da gestão da instituição.			2

INFORMANTE: Daily Souza de Camargo		CARGO: Vereador		
PREFEITO(A): José Aparecido Bisca		POPULAÇÃO		
		Total	Urbana	Rural
TOTAL DO ORÇAMENTO 2002:	R\$ 54.000.000,00	85.428 hab.	60%	40%

FORMULÁRIO DE PESQUISA

Município pesquisado	ARARANGUÁ (SC)	Data da pesquisa	12/11/2002
ESPECIFICAÇÃO DOS ITENS		AVALIAÇÃO DOS ITENS	
1. O administrador público tem o orçamento-programa como cumprimento de exigências legais na sua gestão		2	
2. Na instituição existem evidências de que o orçamento-programa é entendido, aceito e viabilizado como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos.		2	
3. Existem evidências de que as metas estabelecidas nos programas expressos em projetos e atividades orçamentárias, são cumpridas.		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	
5. O administrador público define padrões de qualidade no processo de atendimento à demanda coletiva a partir do orçamento-programa.		2	
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	
7. A instituição implementa ações de simplificação e adequação da regulamentação de seus procedimentos administrativos a partir do orçamento-programa.		2	
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	
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.		2	
10. Existem indicadores que demonstram tendências decrescentes de realização de gastos com projetos/ atividades não previstos no orçamento-programa.		2	
11. Os órgãos de controle interno e externo (Tribunal de Contas do Estado), nos dois últimos exercícios, opinaram pela regularidade da gestão da instituição.		2	

INFORMANTE: Juarez Lúcio Prudêncio		CARGO: Contador	
PREFEITO(A): Primo Menegalli	POPULAÇÃO		
	Total	Urbana	Rural
TOTAL DO ORÇAMENTO 2002: R\$ 26.200.000,00	64.000 hab.	80%	20%

FORMULÁRIO DE PESQUISA

Município pesquisado	Araucária (PR)	Data da pesquisa	26/11/2002
ESPECIFICAÇÃO DOS ITENS			AVALIAÇÃO DOS ITENS
1.	O administrador público tem o orçamento-programa como cumprimento de exigências legais na sua gestão		2
2.	Na instituição existem evidências de que o orçamento-programa é entendido, aceito e viabilizado como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos.		2
3.	Existem evidências de que as metas estabelecidas nos programas expressos em projetos e atividades orçamentárias, são cumpridas.		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.		1
5.	O administrador público define padrões de qualidade no processo de atendimento à demanda coletiva a partir do orçamento-programa.		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
7.	A instituição implementa ações de simplificação e adequação da regulamentação de seus procedimentos administrativos a partir do orçamento-programa.		2
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.		1
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
10.	Existem indicadores que demonstram tendências decrescentes de realização de gastos com projetos/ atividades não previstos no orçamento-programa.		1
11.	Os órgãos de controle interno e externo (Tribunal de Contas do Estado), nos dois últimos exercícios, opinaram pela regularidade da gestão da instituição.		2

INFORMANTE: Leonardo Afonso Brusamolín Júnior	CARGO: Secretário Municipal de Planejamento		
PREFEITO(A): Albanor José Ferreira Gomes	POPULAÇÃO		
	Total	Urbana	Rural
TOTAL DO ORÇAMENTO 2002: R\$ 153.048.000,00	94.258 hab.	30%	70%

FORMULÁRIO DE PESQUISA

Município pesquisado	CAMBÉ (PR)	Data da pesquisa	17/10/2002
ESPECIFICAÇÃO DOS ITENS			AVALIAÇÃO DOS ITENS
1. O administrador público tem o orçamento-programa como cumprimento de exigências legais na sua gestão			1
2. Na instituição existem evidências de que o orçamento-programa é entendido, aceito e viabilizado como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos.			1
3. Existem evidências de que as metas estabelecidas nos programas expressos em projetos e atividades orçamentárias, são cumpridas.			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.			1
5. O administrador público define padrões de qualidade no processo de atendimento à demanda coletiva a partir do orçamento-programa.			0
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.			1
7. A instituição implementa ações de simplificação e adequação da regulamentação de seus procedimentos administrativos a partir do orçamento-programa.			0
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.			1
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.			0
10. Existem indicadores que demonstram tendências decrescentes de realização de gastos com projetos/ atividades não previstos no orçamento-programa.			1
11. Os órgãos de controle interno e externo (Tribunal de Contas do Estado), nos dois últimos exercícios, opinaram pela regularidade da gestão da instituição.			1

INFORMANTE: Magaly F. Marçal Aldecir Cairrão		CARGO: Assistente Social Diretor do Dept.º de Orçamento		
PREFEITO(A): José do Carmo		POPULAÇÃO		
		Total	Urbana	Rural
TOTAL DO ORÇAMENTO 2002: R\$ 32.325.000,00		88.186 hab.	30%	70%

FORMULÁRIO DE PESQUISA

Município pesquisado	CAMPINA GRANDE DO SUL (PR)	Data da pesquisa	06/11/2002
ESPECIFICAÇÃO DOS ITENS			AVALIAÇÃO DOS ITENS
1.	O administrador público tem o orçamento-programa como cumprimento de exigências legais na sua gestão		2
2.	Na instituição existem evidências de que o orçamento-programa é entendido, aceito e viabilizado como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos.		2
3.	Existem evidências de que as metas estabelecidas nos programas expressos em projetos e atividades orçamentárias, são cumpridas.		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
5.	O administrador público define padrões de qualidade no processo de atendimento à demanda coletiva a partir do orçamento-programa.		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
7.	A instituição implementa ações de simplificação e adequação da regulamentação de seus procedimentos administrativos a partir do orçamento-programa.		2
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
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.		2
10.	Existem indicadores que demonstram tendências decrescentes de realização de gastos com projetos/ atividades não previstos no orçamento-programa.		2
11.	Os órgãos de controle interno e externo (Tribunal de Contas do Estado), nos dois últimos exercícios, opinaram pela regularidade da gestão da instituição.		2

INFORMANTE: Eduardo Perón		CARGO: Secretário Municipal de Planejamento e Administração		
PREFEITO(A): Elerian do Rocio Zanetti		POPULAÇÃO		
		Total	Urbana	Rural
TOTAL DO ORÇAMENTO 2002:	R\$ 18.900.000,00	34.566 hab.	60%	40%

FORMULÁRIO DE PESQUISA

Município pesquisado	CAMPO LARGO (PR)	Data da pesquisa	24/10/2002
ESPECIFICAÇÃO DOS ITENS			AVALIAÇÃO DOS ITENS
1.	O administrador público tem o orçamento-programa como cumprimento de exigências legais na sua gestão		2
2.	Na instituição existem evidências de que o orçamento-programa é entendido, aceito e viabilizado como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos.		1
3.	Existem evidências de que as metas estabelecidas nos programas expressos em projetos e atividades orçamentárias, são cumpridas.		1
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.		1
5.	O administrador público define padrões de qualidade no processo de atendimento à demanda coletiva a partir do orçamento-programa.		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.		1
7.	A instituição implementa ações de simplificação e adequação da regulamentação de seus procedimentos administrativos a partir do orçamento-programa.		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.		1
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
10.	Existem indicadores que demonstram tendências decrescentes de realização de gastos com projetos/ atividades não previstos no orçamento-programa.		2
11.	Os órgãos de controle interno e externo (Tribunal de Contas do Estado), nos dois últimos exercícios, opinaram pela regularidade da gestão da instituição.		1

INFORMANTE:	Washington Luiz Moreno	CARGO: Assessor Econômico Financeiro do Prefeito		
PREFEITO(A):	Affonso Portugal Guimarães	POPULAÇÃO		
		Total	Urbana	Rural
TOTAL DO ORÇAMENTO 2002:	R\$ 41.600.000,00	92.782 hab.	40%	60%

FORMULÁRIO DE PESQUISA

Município pesquisado	COLOMBO (PR)	Data da pesquisa	05/11/2002
ESPECIFICAÇÃO DOS ITENS		AVALIAÇÃO DOS ITENS	
1.	O administrador público tem o orçamento-programa como cumprimento de exigências legais na sua gestão	2	
2.	Na instituição existem evidências de que o orçamento-programa é entendido, aceito e viabilizado como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos.	2	
3.	Existem evidências de que as metas estabelecidas nos programas expressos em projetos e atividades orçamentárias, são cumpridas.	1	
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.	1	
5.	O administrador público define padrões de qualidade no processo de atendimento à demanda coletiva a partir do orçamento-programa.	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.	1	
7.	A instituição implementa ações de simplificação e adequação da regulamentação de seus procedimentos administrativos a partir do orçamento-programa.	2	
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.	1	
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	
10.	Existem indicadores que demonstram tendências decrescentes de realização de gastos com projetos/ atividades não previstos no orçamento-programa.	1	
11.	Os órgãos de controle interno e externo (Tribunal de Contas do Estado), nos dois últimos exercícios, opinaram pela regularidade da gestão da instituição.	1	

INFORMANTE: Jerson Gonçalves Ferreira		CARGO: Secretário Municipal da Fazenda		
PREFEITO(A): Izabete Cristina Pavin		POPULAÇÃO		
		Total	Urbana	Rural
TOTAL DO ORÇAMENTO 2002: R\$ 78.000.000,00		183.329 hab.	95%	5%

FORMULÁRIO DE PESQUISA

Município pesquisado	CONCÓRDIA (SC)	Data da pesquisa	26/09/2002
ESPECIFICAÇÃO DOS ITENS		AVALIAÇÃO DOS ITENS	
1.	O administrador público tem o orçamento-programa como cumprimento de exigências legais na sua gestão	2	
2.	Na instituição existem evidências de que o orçamento-programa é entendido, aceito e viabilizado como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos.	2	
3.	Existem evidências de que as metas estabelecidas nos programas expressos em projetos e atividades orçamentárias, são cumpridas.	1	
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	
5.	O administrador público define padrões de qualidade no processo de atendimento à demanda coletiva a partir do orçamento-programa.	2	
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	
7.	A instituição implementa ações de simplificação e adequação da regulamentação de seus procedimentos administrativos a partir do orçamento-programa.	2	
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	
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.	2	
10.	Existem indicadores que demonstram tendências decrescentes de realização de gastos com projetos/ atividades não previstos no orçamento-programa.	2	
11.	Os órgãos de controle interno e externo (Tribunal de Contas do Estado), nos dois últimos exercícios, opinaram pela regularidade da gestão da instituição.	2	

INFORMANTE: Wilma Stringhini	CARGO: Contadora		
PREFEITO(A): Neodi Saretta	POPULAÇÃO		
	Total	Urbana	Rural
TOTAL DO ORÇAMENTO 2002: R\$ 25.830.000,00	63.058 hab.	60%	40%

FORMULÁRIO DE PESQUISA

Município pesquisado	CUNHATAÍ (SC)	Data da pesquisa	22/11/2002
ESPECIFICAÇÃO DOS ITENS		AVALIAÇÃO DOS ITENS	
1.	O administrador público tem o orçamento-programa como cumprimento de exigências legais na sua gestão	2	
2.	Na instituição existem evidências de que o orçamento-programa é entendido, aceito e viabilizado como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos.	2	
3.	Existem evidências de que as metas estabelecidas nos programas expressos em projetos e atividades orçamentárias, são cumpridas.	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	
5.	O administrador público define padrões de qualidade no processo de atendimento à demanda coletiva a partir do orçamento-programa.	2	
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	
7.	A instituição implementa ações de simplificação e adequação da regulamentação de seus procedimentos administrativos a partir do orçamento-programa.	2	
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	
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.	2	
10.	Existem indicadores que demonstram tendências decrescentes de realização de gastos com projetos/ atividades não previstos no orçamento-programa.	1	
11.	Os órgãos de controle interno e externo (Tribunal de Contas do Estado), nos dois últimos exercícios, opinaram pela regularidade da gestão da instituição.	2	

INFORMANTE: Serlei Fátima Puntel		CARGO: Contadora Geral		
PREFEITO(A): Marcos Antônio Theisen		POPULAÇÃO		
		Total	Urbana	Rural
Total do orçamento 2002: R\$ 2.850.000,00		1.822 hab.	20%	80%

FORMULÁRIO DE PESQUISA

Município pesquisado	CURITIBA (PR)	Data da pesquisa	12/11/2002
ESPECIFICAÇÃO DOS ITENS		AVALIAÇÃO DOS ITENS	
1.	O administrador público tem o orçamento-programa como cumprimento de exigências legais na sua gestão	1	
2.	Na instituição existem evidências de que o orçamento-programa é entendido, aceito e viabilizado como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos.	2	
3.	Existem evidências de que as metas estabelecidas nos programas expressos em projetos e atividades orçamentárias, são cumpridas.	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	
5.	O administrador público define padrões de qualidade no processo de atendimento à demanda coletiva a partir do orçamento-programa.	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.	1	
7.	A instituição implementa ações de simplificação e adequação da regulamentação de seus procedimentos administrativos a partir do orçamento-programa.	2	
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	
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	
10.	Existem indicadores que demonstram tendências decrescentes de realização de gastos com projetos/ atividades não previstos no orçamento-programa.	2	
11.	Os órgãos de controle interno e externo (Tribunal de Contas do Estado), nos dois últimos exercícios, opinaram pela regularidade da gestão da instituição.	1	

INFORMANTE: José Marques		CARGO: Diretor do Departamento de Orçamento		
PREFEITO(A): Cassio Taniguchi		POPULAÇÃO		
		Total	Urbana	Rural
Total do orçamento 2002:	R\$ 1.690.000.000,00	1.652.000 hab.	100%	0%

FORMULÁRIO DE PESQUISA

Município pesquisado	DONA EMMA (SC)	Data da pesquisa	25/11/2002
ESPECIFICAÇÃO DOS ITENS			AVALIAÇÃO DOS ITENS
1. O administrador público tem o orçamento-programa como cumprimento de exigências legais na sua gestão			2
2. Na instituição existem evidências de que o orçamento-programa é entendido, aceito e viabilizado como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos.			1
3. Existem evidências de que as metas estabelecidas nos programas expressos em projetos e atividades orçamentárias, são cumpridas.			1
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.			1
5. O administrador público define padrões de qualidade no processo de atendimento à demanda coletiva a partir do orçamento-programa.			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.			1
7. A instituição implementa ações de simplificação e adequação da regulamentação de seus procedimentos administrativos a partir do orçamento-programa.			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.			1
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
10. Existem indicadores que demonstram tendências decrescentes de realização de gastos com projetos/ atividades não previstos no orçamento-programa.			2
11. Os órgãos de controle interno e externo (Tribunal de Contas do Estado), nos dois últimos exercícios, opinaram pela regularidade da gestão da instituição.			1

INFORMANTE: Rubens Stanke		CARGO: Contador Geral	
PREFEITO(A): Elimar Eltermann	POPULAÇÃO		
	Total	Urbana	Rural
TOTAL DO ORÇAMENTO 2002: R\$ 4.574.000,00	3.309 hab.	40%	60%

FORMULÁRIO DE PESQUISA

Município pesquisado	IBIPORÃ (PR)	Data da pesquisa	18/10/2002
ESPECIFICAÇÃO DOS ITENS		AVALIAÇÃO DOS ITENS	
1.	O administrador público tem o orçamento-programa como cumprimento de exigências legais na sua gestão	2	
2.	Na instituição existem evidências de que o orçamento-programa é entendido, aceito e viabilizado como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos.	1	
3.	Existem evidências de que as metas estabelecidas nos programas expressos em projetos e atividades orçamentárias, são cumpridas.	1	
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.	0	
5.	O administrador público define padrões de qualidade no processo de atendimento à demanda coletiva a partir do orçamento-programa.	0	
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	
7.	A instituição implementa ações de simplificação e adequação da regulamentação de seus procedimentos administrativos a partir do orçamento-programa.	0	
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.	1	
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	
10.	Existem indicadores que demonstram tendências decrescentes de realização de gastos com projetos/ atividades não previstos no orçamento-programa.	0	
11.	Os órgãos de controle interno e externo (Tribunal de Contas do Estado), nos dois últimos exercícios, opinaram pela regularidade da gestão da instituição.	1	

INFORMANTE: Edson Antonio de Souza	CARGO: Contador		
PREFEITO(A): Reinaldo Gomes Ribeirete	POPULAÇÃO		
	Total	Urbana	Rural
Total do orçamento 2002: R\$	42.153 hab.	30%	70%

FORMULÁRIO DE PESQUISA

Município pesquisado	JATAIZINHO (PR)	Data da pesquisa	17/10/2002
ESPECIFICAÇÃO DOS ITENS		AVALIAÇÃO DOS ITENS	
1.	O administrador público tem o orçamento-programa como cumprimento de exigências legais na sua gestão	2	
2.	Na instituição existem evidências de que o orçamento-programa é entendido, aceito e viabilizado como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos.	0	
3.	Existem evidências de que as metas estabelecidas nos programas expressos em projetos e atividades orçamentárias, são cumpridas.	1	
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.	0	
5.	O administrador público define padrões de qualidade no processo de atendimento à demanda coletiva a partir do orçamento-programa.	0	
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.	1	
7.	A instituição implementa ações de simplificação e adequação da regulamentação de seus procedimentos administrativos a partir do orçamento-programa.	0	
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.	0	
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.	0	
10.	Existem indicadores que demonstram tendências decrescentes de realização de gastos com projetos/ atividades não previstos no orçamento-programa.	1	
11.	Os órgãos de controle interno e externo (Tribunal de Contas do Estado), nos dois últimos exercícios, opinaram pela regularidade da gestão da instituição.	1	

INFORMANTE: Eduardo Antonio dos Santos		CARGO: Contabilista	
PREFEITO(A): -.-	POPULAÇÃO		
	Total	Urbana	Rural
Total do orçamento 2002: R\$ -.-	11.327 hab.	30%	70%

FORMULÁRIO DE PESQUISA

Município pesquisado	LAJES (SC)	Data da pesquisa	22/11/2002
ESPECIFICAÇÃO DOS ITENS			AVALIAÇÃO DOS ITENS
1.	O administrador público tem o orçamento-programa como cumprimento de exigências legais na sua gestão		2
2.	Na instituição existem evidências de que o orçamento-programa é entendido, aceito e viabilizado como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos.		2
3.	Existem evidências de que as metas estabelecidas nos programas expressos em projetos e atividades orçamentárias, são cumpridas.		1
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
5.	O administrador público define padrões de qualidade no processo de atendimento à demanda coletiva a partir do orçamento-programa.		2
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.		1
7.	A instituição implementa ações de simplificação e adequação da regulamentação de seus procedimentos administrativos a partir do orçamento-programa.		2
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
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.		2
10.	Existem indicadores que demonstram tendências decrescentes de realização de gastos com projetos/ atividades não previstos no orçamento-programa.		2
11.	Os órgãos de controle interno e externo (Tribunal de Contas do Estado), nos dois últimos exercícios, opinaram pela regularidade da gestão da instituição.		2

INFORMANTE: Lucas Edison Wernke	CARGO: Diretor de Orçamento		
PREFEITO(A): João Raimundo Colombo	POPULAÇÃO		
	Total	Urbana	Rural
TOTAL DO ORÇAMENTO 2002: R\$ 102.000.000,00	157.682 hab.	90%	10%

FORMULÁRIO DE PESQUISA

Município pesquisado	LAPA (PR)	Data da pesquisa	11/10/2002
ESPECIFICAÇÃO DOS ITENS			AVALIAÇÃO DOS ITENS
1.	O administrador público tem o orçamento-programa como cumprimento de exigências legais na sua gestão		2
2.	Na instituição existem evidências de que o orçamento-programa é entendido, aceito e viabilizado como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos.		2
3.	Existem evidências de que as metas estabelecidas nos programas expressos em projetos e atividades orçamentárias, são cumpridas.		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.		1
5.	O administrador público define padrões de qualidade no processo de atendimento à demanda coletiva a partir do orçamento-programa.		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.		1
7.	A instituição implementa ações de simplificação e adequação da regulamentação de seus procedimentos administrativos a partir do orçamento-programa.		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.		1
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
10.	Existem indicadores que demonstram tendências decrescentes de realização de gastos com projetos/ atividades não previstos no orçamento-programa.		2
11.	Os órgãos de controle interno e externo (Tribunal de Contas do Estado), nos dois últimos exercícios, opinaram pela regularidade da gestão da instituição.		2

INFORMANTE: Washington Luiz Moreno	CARGO: Assessor do Gabinete do Prefeito		
PREFEITO(A): Paulo Fiates Furiatti	POPULAÇÃO		
	Total	Urbana	Rural
TOTAL DO ORÇAMENTO 2002: R\$ 17.500.000,00	41.838 hab.	40%	60%

FORMULÁRIO DE PESQUISA

Município pesquisado	LONDRINA (PR)	Data da pesquisa	18/10/2002
ESPECIFICAÇÃO DOS ITENS		AVALIAÇÃO DOS ITENS	
1.	O administrador público tem o orçamento-programa como cumprimento de exigências legais na sua gestão	2	
2.	Na instituição existem evidências de que o orçamento-programa é entendido, aceito e viabilizado como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos.	1	
3.	Existem evidências de que as metas estabelecidas nos programas expressos em projetos e atividades orçamentárias, são cumpridas.	1	
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	
5.	O administrador público define padrões de qualidade no processo de atendimento à demanda coletiva a partir do orçamento-programa.	2	
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.	1	
7.	A instituição implementa ações de simplificação e adequação da regulamentação de seus procedimentos administrativos a partir do orçamento-programa.	2	
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	
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	
10.	Existem indicadores que demonstram tendências decrescentes de realização de gastos com projetos/ atividades não previstos no orçamento-programa.	0	
11.	Os órgãos de controle interno e externo (Tribunal de Contas do Estado), nos dois últimos exercícios, opinaram pela regularidade da gestão da instituição.	0	

INFORMANTE: Ana Maria Murge	CARGO: Gerente de Controle Orçamentário		
PREFEITO(A): Nedson Luiz Micheleti	POPULAÇÃO		
	Total	Urbana	Rural
TOTAL DO ORÇAMENTO 2002: R\$ 417.621.252,00	447.065 hab.	97%	3%

FORMULÁRIO DE PESQUISA

Município pesquisado	PALHOÇA (SC)	Data da pesquisa	22/11/2002
ESPECIFICAÇÃO DOS ITENS		AVALIAÇÃO DOS ITENS	
1.	O administrador público tem o orçamento-programa como cumprimento de exigências legais na sua gestão	2	
2.	Na instituição existem evidências de que o orçamento-programa é entendido, aceito e viabilizado como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos.	1	
3.	Existem evidências de que as metas estabelecidas nos programas expressos em projetos e atividades orçamentárias, são cumpridas.	1	
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.	1	
5.	O administrador público define padrões de qualidade no processo de atendimento à demanda coletiva a partir do orçamento-programa.	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.	1	
7.	A instituição implementa ações de simplificação e adequação da regulamentação de seus procedimentos administrativos a partir do orçamento-programa.	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.	1	
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	
10.	Existem indicadores que demonstram tendências decrescentes de realização de gastos com projetos/ atividades não previstos no orçamento-programa.	2	
11.	Os órgãos de controle interno e externo (Tribunal de Contas do Estado), nos dois últimos exercícios, opinaram pela regularidade da gestão da instituição.	2	

INFORMANTE: Jânio Luiz Deschamps		CARGO: Técnico em Contabilidade	
PREFEITO(A): Paulo Roberto Vidal	POPULAÇÃO		
	Total	Urbana	Rural
TOTAL DO ORÇAMENTO 2002: R\$ 34.167.420,00	102.742 hab.	80%	20%

FORMULÁRIO DE PESQUISA

Município pesquisado	PINHAIS (PR)	Data da pesquisa	04/11/2002
ESPECIFICAÇÃO DOS ITENS			AVALIAÇÃO DOS ITENS
1.	O administrador público tem o orçamento-programa como cumprimento de exigências legais na sua gestão		2
2.	Na instituição existem evidências de que o orçamento-programa é entendido, aceito e viabilizado como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos.		1
3.	Existem evidências de que as metas estabelecidas nos programas expressos em projetos e atividades orçamentárias, são cumpridas.		1
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.		1
5.	O administrador público define padrões de qualidade no processo de atendimento à demanda coletiva a partir do orçamento-programa.		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.		1
7.	A instituição implementa ações de simplificação e adequação da regulamentação de seus procedimentos administrativos a partir do orçamento-programa.		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.		1
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
10.	Existem indicadores que demonstram tendências decrescentes de realização de gastos com projetos/ atividades não previstos no orçamento-programa.		1
11.	Os órgãos de controle interno e externo (Tribunal de Contas do Estado), nos dois últimos exercícios, opinaram pela regularidade da gestão da instituição.		1

INFORMANTE: Luiz Goulart Alves	CARGO: Vereador (Presidente da Câmara Municipal de Pinhais)		
PREFEITO(A): Luiz Cassiano de Castro Fernandes	POPULAÇÃO		
	Total	Urbana	Rural
TOTAL DO ORÇAMENTO 2002: R\$ 45.000.000,00	102.985 hab.	80%	20%

FORMULÁRIO DE PESQUISA

Município pesquisado	ROLÂNDIA (PR)	Data da pesquisa	18/10/2002
ESPECIFICAÇÃO DOS ITENS		AVALIAÇÃO DOS ITENS	
1.	O administrador público tem o orçamento-programa como cumprimento de exigências legais na sua gestão	2	
2.	Na instituição existem evidências de que o orçamento-programa é entendido, aceito e viabilizado como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos.	1	
3.	Existem evidências de que as metas estabelecidas nos programas expressos em projetos e atividades orçamentárias, são cumpridas.	1	
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.	1	
5.	O administrador público define padrões de qualidade no processo de atendimento à demanda coletiva a partir do orçamento-programa.	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	
7.	A instituição implementa ações de simplificação e adequação da regulamentação de seus procedimentos administrativos a partir do orçamento-programa.	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.	1	
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	
10.	Existem indicadores que demonstram tendências decrescentes de realização de gastos com projetos/ atividades não previstos no orçamento-programa.	2	
11.	Os órgãos de controle interno e externo (Tribunal de Contas do Estado), nos dois últimos exercícios, opinaram pela regularidade da gestão da instituição.	2	

INFORMANTE: Alessandro Kleber Batista		CARGO: Contador	
PREFEITO(A):	POPULAÇÃO		
	Total	Urbana	Rural
TOTAL DO ORÇAMENTO 2002: R\$ -.-	49.410 hab.	40%	60%

FORMULÁRIO DE PESQUISA

Município pesquisado	SÃO JOSÉ DOS PINHAIS (PR)	Data da pesquisa	25/11/2002
ESPECIFICAÇÃO DOS ITENS			AVALIAÇÃO DOS ITENS
1.	O administrador público tem o orçamento-programa como cumprimento de exigências legais na sua gestão		2
2.	Na instituição existem evidências de que o orçamento-programa é entendido, aceito e viabilizado como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos.		2
3.	Existem evidências de que as metas estabelecidas nos programas expressos em projetos e atividades orçamentárias, são cumpridas.		1
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.		1
5.	O administrador público define padrões de qualidade no processo de atendimento à demanda coletiva a partir do orçamento-programa.		2
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
7.	A instituição implementa ações de simplificação e adequação da regulamentação de seus procedimentos administrativos a partir do orçamento-programa.		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
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.		2
10.	Existem indicadores que demonstram tendências decrescentes de realização de gastos com projetos/ atividades não previstos no orçamento-programa.		1
11.	Os órgãos de controle interno e externo (Tribunal de Contas do Estado), nos dois últimos exercícios, opinaram pela regularidade da gestão da instituição.		2

INFORMANTE: Pedro Setenareski Filho Jossana Próspero		CARGO: Secretário Municipal de Planejamento Técnica em Planejamento		
PREFEITO(A): Luiz Carlos Setim		POPULAÇÃO		
		Total	Urbana	Rural
TOTAL DO ORÇAMENTO 2002:	R\$ 155.123.000,00	204.316 hab.	90%	10%

FORMULÁRIO DE PESQUISA

Município pesquisado	XAVANTINA (SC)	Data da pesquisa	22/11/2002
ESPECIFICAÇÃO DOS ITENS		AVALIAÇÃO DOS ITENS	
1.	O administrador público tem o orçamento-programa como cumprimento de exigências legais na sua gestão	2	
2.	Na instituição existem evidências de que o orçamento-programa é entendido, aceito e viabilizado como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos.	2	
3.	Existem evidências de que as metas estabelecidas nos programas expressos em projetos e atividades orçamentárias, são cumpridas.	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	
5.	O administrador público define padrões de qualidade no processo de atendimento à demanda coletiva a partir do orçamento-programa.	2	
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	
7.	A instituição implementa ações de simplificação e adequação da regulamentação de seus procedimentos administrativos a partir do orçamento-programa.	2	
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	
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.	2	
10.	Existem indicadores que demonstram tendências decrescentes de realização de gastos com projetos/ atividades não previstos no orçamento-programa.	2	
11.	Os órgãos de controle interno e externo (Tribunal de Contas do Estado), nos dois últimos exercícios, opinaram pela regularidade da gestão da instituição.	2	

INFORMANTE: Ademir Francisco Mora	CARGO: Contador Geral		
PREFEITO(A): Elisandro Modesti	POPULAÇÃO		
	Total	Urbana	Rural
TOTAL DO ORÇAMENTO 2002: R\$ 3.789.000,00	4.404 hab.	30%	70%