

Larissa Lorena Rodrigues

ANÁLISE DA ETAPA DE ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS AÇÕES
GOVERNAMENTAIS DA SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E
GESTÃO DE MINAS GERAIS

Belo Horizonte

2012

Larissa Lorena Rodrigues

ANÁLISE DA ETAPA DE ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS AÇÕES
GOVERNAMENTAIS DA SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E
GESTÃO DE MINAS GERAIS

Monografia apresentada ao Curso Superior em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção de título de Bacharel em Administração Pública.

Área de Atuação: Planejamento Governamental

Orientador: Ricardo Carneiro

Belo Horizonte

2012

Larissa Lorena Rodrigues

Análise da etapa de elaboração orçamentária das ações governamentais da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais

Monografia apresentada ao Curso Superior em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção de título de Bacharel em Administração Pública.

Área de Atuação: Planejamento Governamental

Banca Examinadora

Ricardo Carneiro (Orientador) – Fundação João Pinheiro

Elisa Maria Pinto da Rocha (Avaliadora) - Fundação João Pinheiro

Sílvio Ferreira Júnior (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 23 de novembro de 2012.

AGRADECIMENTOS

Agradeço,

À minha família, pelo apoio e amor incondicional;

Aos meus amigos, pelas palavras de incentivo nas horas difíceis;

Ao Gustavo, por ser o meu porto seguro e por me passar toda a calma e tranquilidade que precisei;

Aos colegas de trabalho da SEPLAG pelo aprendizado, especialmente ao Túlio Gonzaga, por todo o conhecimento repassado durante o estágio e pelo suporte na elaboração deste trabalho;

Ao meu orientador, Ricardo, pela paciência e pelas conversas sempre muito produtivas;

Ao Fernando Sette, pela co-orientação em tempo integral, sua ajuda foi essencial para que eu conseguisse chegar até o final;

Enfim, agradeço a todos que de alguma forma me ajudaram a atingir esse objetivo.

RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo examinar a etapa de elaboração orçamentária no Estado de Minas Gerais, uma vez que foi constatado, em estudos recentes, a ocorrência de um descompasso entre planejamento e orçamento no governo mineiro. Isso significa que as metas financeiras que são estabelecidas nos planos do estado pouco tem se efetivado na prática. Para entender como a etapa de elaboração do orçamento influencia nesse descompasso, optou-se por analisar o processo que é conduzido internamente na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG). A escolha por esse órgão justifica-se por acreditar que esse deveria ser modelo para os demais, no que tange ao planejamento orçamentário. Trata-se, portanto, de um estudo exploratório, de natureza qualitativa, que utilizou pesquisas documentais e bibliográficas e, ainda, entrevistas semiestruturadas com a finalidade de delimitar todo o processo de elaboração orçamentária da Secretaria. O nível de detalhamento obtido com as entrevistas permitiu analisar a tomada de decisão que é feita pelos responsáveis no momento de elaborar o orçamento das ações governamentais. O diagnóstico demonstrou que o processo desenvolvido na SEPLAG é permeado pela informalidade e pelo incrementalismo. Apesar disso, essas duas características – que podem ser vistas como negativas – não são suficientes para se atribuir à etapa de elaboração orçamentária o hiato verificado entre planejamento e orçamento no estado. Por outro lado, fica evidente que o caráter autorizativo do orçamento permite que os valores previstos na lei orçamentária não sejam fielmente executados durante o exercício.

Palavras-chave: Elaboração orçamentária, Execução Orçamentária, Orçamento, Planejamento.

ABSTRACT

The present study aimed to examine the stage of budgeting in the State of Minas Gerais, once it was established, in recent studies, the occurrence of a gap between planning and budgeting in state government. This means that the financial goals that are established in the plans of the state has little effected in practice. To understand how the step of preparing the budget influence this gap, we chose to analyze the process that is conducted internally at the State Secretariat of Planning and Management (SEPLAG). The choice of this organ is justified to believe that this should be a model for others, regarding to budgeting. It is therefore an exploratory, qualitative, which used documentary and bibliographic research and also semi-structured interviews in order to delimit the entire process of budgeting of the Secretariat. The level of detail obtained from the interviews allowed us to analyze the decision-making is made by those responsible at the time of preparing the budget of government actions. The diagnosis showed that the process developed in SEPLAG is permeated by informality and by incrementalism. Nevertheless, these two characteristics - which may be seen as negative - are not sufficient to assign the stage budgeting checked the gap between planning and budgeting in the state. Moreover, it is evident that the character of authorization budget allows the figures in the budget law are not faithfully implemented during the year.

Keywords: Development Budget, Budget Execution, Budget, Planning.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 ORÇAMENTO PÚBLICO	9
2.1 Evolução conceitual	10
2.2 Técnicas orçamentárias	12
2.3 Perspectivas analíticas de tomada de decisão	16
3 ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL	19
3.1 Padronização e modernização do orçamento público no Brasil	19
3.2 Instrumentos de planejamento e orçamento público	24
3.3 Processo orçamentário no Brasil	28
4 ORÇAMENTO PÚBLICO EM MINAS GERAIS	36
4.1 Principais instrumentos utilizados no Estado	37
4.2 Integração entre planejamento e orçamento	43
5 METODOLOGIA	47
6 SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE MINAS GERAIS	50
6.1 Os programas governamentais desenvolvidos pela SEPLAG	51
6.2 Composição da despesa da SEPLAG	54
7 ANÁLISE DA ETAPA DE ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	60
7.1 Atores envolvidos no processo	60
7.2 O processo de elaboração orçamentária do Estado	63
7.2.1 O processo de elaboração orçamentária da SEPLAG	66
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	78
REFERÊNCIAS	82
APÊNDICES	87
ANEXO – PLANILHA DE PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA	92

1 INTRODUÇÃO

O orçamento público constitui peça de natureza legal que indica a quantidade e a origem dos recursos disponíveis para a realização das ações governamentais. No Brasil, e mais especificamente no Estado de Minas Gerais, ao longo dos anos, o processo orçamentário passou por uma série de reformas, cujos esforços foram direcionados principalmente para atrelar o orçamento ao planejamento.

A promulgação da Constituição Federal da República de 1988 formalizou a integração entre esses dois instrumentos de gestão através da criação de três elementos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Essa integração planejamento-orçamento é relevante, uma vez que parte-se do princípio de que o orçamento é uma das ferramentas que torna viável, no curto prazo, a concretização da estratégia contida nos planos de médio e longo prazo do governo.

No entanto, estudos recentes apontaram para o fato de que, em Minas Gerais, essa integração ainda não se efetivou, uma vez que as metas financeiras previstas nos instrumentos de planejamento pouco se efetivam na prática. Os autores Tavares (2006), Araújo Júnior (2008) e Fonseca (2010) mostram que os valores atribuídos às ações governamentais no momento de elaboração orçamentária não são compatíveis com o que é, de fato, executado.

Desse modo, o presente estudo pretende examinar a elaboração do orçamento – aqui entendida como planejamento orçamentário – para verificar se o hiato verificado entre planejamento e orçamento pode ser atribuído a essa etapa do ciclo orçamentário. Para isso optou-se por realizar um estudo da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG). A escolha pela SEPLAG justifica-se por acreditar que esse órgão deveria ser modelo para o estado no que tange ao planejamento, uma vez que possui como competência a coordenação do processo de elaboração dos planos e da lei orçamentária, bem como o acompanhamento da execução dos programas e ações que contribuem para o alcance da estratégia do Estado.

Isso posto, o objetivo geral dessa pesquisa é examinar como, de fato, ocorre a elaboração orçamentária das ações da SEPLAG abordando, inclusive, o momento de tomada de decisão dos gestores. Para tanto, propõe-se os seguintes objetivos específicos para esse trabalho: realizar revisão teórica sobre o orçamento público; descrever e analisar o processo

orçamentário no Brasil e no Estado de Minas Gerais, informando os principais atores envolvidos e os instrumentos utilizados pelos dois entes federativos; elaborar panorama de atuação da SEPLAG, com destaque para as principais atividades e despesas realizadas internamente e descrever como, de fato, ocorre o processo de elaboração orçamentária interno à SEPLAG.

Quanto à metodologia, trata-se de uma pesquisa exploratória, de natureza qualitativa, para a qual foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os autores envolvidos no processo em análise. As outras técnicas utilizadas foram as pesquisas documental e bibliográfica. Esta última teve como ênfase a abordagem histórica sobre o orçamento público de autores como Giacomoni (2010), Araújo Júnior (2003) e Burkhead (1971).

Assim, o presente trabalho apresenta, além desta introdução, mais cinco seções. A seção 2 trata sobre o orçamento público onde será descrita sua evolução histórica, apontando as principais técnicas tratadas na literatura e as perspectivas teóricas de tomada de decisão que podem influenciar o momento de elaboração orçamentária. Em seguida, na seção 3 discorre-se sobre o orçamento público no Brasil, indicando os principais esforços na direção da adoção da técnica do orçamento-programa, bem como para a padronização e uniformização da peça orçamentária para todos os entes federativos do país. Já na seção 4, destaca-se o que há de distinto no processo orçamentário em Minas Gerais, com relação ao que já fora apresentado para a União, e faz-se um maior detalhamento dos instrumentos de planejamento e a relação dos estudos que apontam que no estado existe um descompasso entre o planejamento e o orçamento. Na seção 5, apresenta-se a metodologia aplicada nesse estudo, assim como as ferramentas utilizadas para o seu desenvolvimento. A seção 6, por sua vez, mostra um panorama geral da atuação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), com destaque para os programas desenvolvidos e a composição de suas despesas. A seção 7 consiste na descrição e análise do processo de elaboração orçamentária conduzido pela SEPLAG. E, finalmente, a seção 8 discute os pontos centrais abordados durante o estudo e apresenta as principais conclusões apreendidas, bem como identifica possíveis pontos para abordagem em estudos futuros.

2 ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento público é considerado peça fundamental para se acompanhar as receitas, as despesas e as dívidas dos governos. Segundo Pires (2011), a orçamentação governamental deve ser compulsória, uma vez que os recursos utilizados pelo governo são públicos e todo o seu manuseio deve ser expresso em lei para passar pelo crivo da decisão coletiva.

Schick (1967, *apud* ARAÚJO JÚNIOR, 2003, p. 7) define três funções principais que compõem o sistema orçamentário: controle, gestão e planejamento. Essas funções estão presentes em todo o tipo de orçamento público, desde o mais rudimentar até o mais atual, mesmo que não apareçam sempre na mesma intensidade. Conforme exemplifica o autor:

No primeiro estágio de evolução do orçamento, por exemplo, as atividades relativas à gestão e ao planejamento estão apenas implicitamente colocadas no sistema orçamentário, embora possamos afirmar que aspectos relativos à eficiência e à efetividade das ações a serem executadas foram importantes, embora não preponderantes, por ocasião da confecção do orçamento.

Além dessas funções, o orçamento público também apresenta diversos aspectos, quais sejam: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro e administrativo. O caráter político aparece no momento em que o orçamento público evidencia as decisões dos representantes políticos relacionadas às receitas e despesas dos governos democráticos. Já o caráter jurídico vem de sua estrutura composta por artigos, parágrafos e incisos, além do fato de ser transformado de projeto de lei em lei. A linguagem contábil aparece nos anexos do orçamento onde há o detalhamento dos gastos públicos moldados pela sistemática da ciência contábil. O caráter econômico-financeiro, por sua vez, surge no momento em que as despesas são separadas por unidades administrativas que demandam de meios econômicos e financeiros para realizá-las (PIRES, 2011). E, por fim, o caráter administrativo aparece na medida em que o orçamento auxilia o poder Executivo nas etapas de programação, execução e controle (GIACOMONI, 2010).

Nesse sentido, esta seção pretende resgatar o estudo histórico do orçamento público, de forma a evidenciar como suas diferentes funções e papéis transformaram-se ao longo do tempo. Além disso, destacam-se as principais técnicas orçamentárias abordadas na literatura, bem como as perspectivas analíticas de tomada de decisão que podem ser aplicadas na análise da elaboração orçamentária.

2.1 Evolução conceitual

A diversidade de funções e de aspectos do orçamento público faz com que ele seja considerado um instrumento complexo, principalmente no que diz respeito à definição do termo. O orçamento foi moldado historicamente e, em momentos distintos, assumiu papéis e características também variados. No entanto, o entendimento de seu conceito é facilitado a partir do momento em que se identifica o que provocou a transformação de seus papéis principais e as variações na importância relativa de seus diversos aspectos (político, jurídico, contábil, econômico, financeiro e administrativo).

Para realizar a análise da evolução do orçamento público, pode-se utilizar a classificação que separa sua história em dois momentos distintos: o orçamento tradicional e o orçamento moderno (GIACOMONI, 2010).

a) Orçamento Tradicional

O orçamento tradicional, de acordo com Burkhead (1971), emergiu por volta do século XIX e vigorou durante o período do Liberalismo Econômico¹, sendo predominante nos países capitalistas europeus, com destaque para a Inglaterra e a França. Em meados de 1822, o parlamento inglês tornou obrigatória a exposição das finanças completas do Governo, como forma de exercer controle financeiro sobre os gastos da Coroa. Tal exposição deveria ocorrer anualmente para fixar e autorizar receitas e despesas do Estado, além de indicar se haveria superávit ou déficit público e apresentar um plano financeiro do governo. O autor afirma que esse momento marcou o início do orçamento plenamente desenvolvido. Giacomoni (2010) complementa que a trajetória histórica do orçamento inglês é especialmente importante em dois aspectos: por delinear a natureza técnica e jurídica desse instrumento e, segundo, por difundir a instituição orçamentária para outros países.

A função principal do orçamento tradicional é a de controle, uma vez que se pretende evitar a expansão da despesa, respeitando-se os limites da receita, e atingir o equilíbrio financeiro. Acreditava-se que o crescimento dos gastos públicos implicava em aumentos na carga tributária, fato que não era condizente com os ideais liberais

¹ Período em que predominava o ideal liberal de que “o caminho para a igualdade e a prosperidade deveria ser pavimentado com o máximo de mercados livres e o mínimo de interferência estatal.” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.85).

predominantes na época (GIACOMONI, 2010). O orçamento público era, portanto, utilizado como uma ferramenta disciplinadora das finanças públicas.

Com relação à classificação contábil utilizada nessa fase, essa era semelhante a um inventário dos “meios” a que o Estado recorria para realizar suas tarefas. Os critérios de classificação utilizados eram suficientes para instrumentalizar o controle das despesas restringindo-se a um detalhamento por unidades (órgãos responsáveis) e por objeto ou item de despesa (material, pessoal, entre outros). Diante dessa classificação, as unidades organizacionais têm papel central no processo orçamentário, pois as decisões na elaboração do orçamento são tomadas considerando suas necessidades financeiras. Além disso, não existiam sistemas de acompanhamento e avaliação do trabalho nem dos resultados: o controle ficava restrito a fiscalizar a honestidade dos agentes envolvidos e a legalidade de suas ações ao cumprir o orçamento (GIACOMONI, 2010). Desse modo, o orçamento nesse período, conforme define Oliveira (2009), era essencialmente uma peça de escrituração contábil.

b) Orçamento Moderno

Já no século XX, surge a ideia de orçamento moderno e com ele emergem outra duas funções do orçamento público para além do controle, quais sejam: a gestão e o planejamento. Isso ocorre, em grande parte, devido à crise do Estado Liberal e à consequente eclosão do Estado de Bem Estar Social² que alterou significativamente o papel dos governos. Nesse período, mais precisamente após a Crise de 1929, o Estado deixa de assumir uma função comum ao liberalismo, de apenas prover os bens que o mercado não consegue ofertar a sociedade, e passa a aceitar as ideias Keynesianas tornando-se, então, encarregado de garantir os direitos sociais e econômicos dos indivíduos, tais como saúde, educação, transporte, energia e emprego. Com isso, o poder público aumentou os investimentos diretos em atividades ou segmentos econômicos vistos como estratégicos, além de ter grande parte de seus recursos aplicados na estruturação de uma rede de serviços de proteção e de seguridade social (CARNEIRO, 2006).

Diante da ampliação das responsabilidades e do papel do Estado, o gasto público também sofreu alterações, assumindo um caráter redistributivo. Além disso, nesse momento, o Poder Executivo percebeu a necessidade de tornar seus gastos mais eficientes.

² “Em linhas gerais, o Estado de Bem-Estar Social se escora numa combinação eficaz da expansão dos investimentos e da produção com a redistribuição de renda e o incremento e a melhoria na provisão de serviços sociais básicos à população” (CARNEIRO, 2006, p. 21).

Essa mudança de postura dos governos provocou a transformação do orçamento, que deixou de ter como função principal o controle e assumiu também a função de gestão. Schick (1971, *apud* ARAÚJO JÚNIOR, 2003) explica a diferença básica entre essas duas funções. Enquanto a função controle tem como aspecto mais importante o detalhamento minucioso dos gastos restringindo a discricionariedade do gestor público, a função gestão visa explicitar o que a administração pretende fazer e os produtos e serviços que irá entregar a sociedade. O surgimento do orçamento de desempenho ou por atividades marca esse novo estágio do orçamento público.

A função planejamento, por sua vez, emerge após a plena consolidação e aplicação das ideias Keynesianas. O orçamento como plano busca articular as ações do governo para impedir a dispersão de esforços e contribuir para a concretização de uma visão de futuro vinculada as decisões alocativas do presente (ARAÚJO JÚNIOR, 2003). Uma característica comum a esse tipo de orçamento são as estimativas plurianuais dos programas a serem executados no ano seguinte, informando as repercussões financeiras de longo prazo.

Pode-se proferir que a função planejamento busca racionalizar o processo de políticas públicas através de uma análise sistêmica dos programas tendo como foco os objetivos que se pretende alcançar (SHICK, 1967 *apud* ARAÚJO JÚNIOR, 2003). De acordo com Giacomoni (2010), a técnica orçamentária chamada PPBS – *Planning, Programming and Budgeting System* (Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento), que emergiu na década de 60, tem o planejamento como a função mais saliente de todo o seu processo orçamentário.

Além do orçamento de desempenho e do PPBS, no contexto da evolução das funções planejamento e gestão do orçamento desenvolveram-se outras duas técnicas orçamentárias - o Orçamento Base-Zero (OBZ) e o Orçamento-Programa. Na próxima seção serão apresentadas as principais especificidades de cada uma dessas técnicas desenvolvidas nos Estados Unidos, que exerceram grande influencia sobre as reformas orçamentárias ocorridas no Brasil e em Minas Gerais, a partir da década de 1960.

2.2 Técnicas orçamentárias

O termo “técnica orçamentária” é definido por Rabelo (1978, p. 11) como um conjunto de preceitos cujo objetivo é “orientar a maneira de obtenção e utilização de fundos

pelo governo”. Nesse sentido, o autor entende como preceitos da técnica o suprimento de informações e regras para a tomada de decisão do gestor público.

Desse modo, as técnicas orçamentárias, desenvolvidas e aprimoradas ao longo dos anos são instrumentos que auxiliam os processos de tomada de decisão relativos ao orçamento público. Nesse aspecto a literatura apresenta quatro técnicas principais: o Orçamento de Desempenho, o Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento (PPBS), o Orçamento Base-Zero (OBZ) e o Orçamento-Programa ou por Programas.

O orçamento de desempenho, segundo Giacomoni (2010), foi formalmente proposto pela Comissão Hoover³, em 1949 nos Estados Unidos, e recomendava a reformulação orçamentária através da inclusão de funções, atividades e projetos na estrutura classificatória do orçamento.

Uma classificação de desempenho difere de outras classificações. O que procura é assegurar que as coisas adquiridas por um governo não sejam mais contadas ou classificadas apenas pelo tipo, simplesmente como coisas, mas que sejam reunidas e organizadas de acordo com as atividades a que servem. Os objetos adquiridos e utilizados são vistos como elementos da atividade, julgados significativos e classificados em relação ao seu uso, e não em relação a sua natureza específica (BURKHEAD, 1971, p. 184).

Assim, com a classificação de desempenho torna-se possível relacionar as despesas do governo com o que ele realiza. Além disso, o orçamento de desempenho auxilia no processo decisório dos vários níveis de governo na medida em que informa o que foi feito e qual o seu custo, possibilitando o julgamento de valor da atividade governamental e verificando se ela foi ou não eficiente.

Já o Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento (PPBS) surge, na década de 1960, na tentativa de aproximar o orçamento e o planejamento. Matias-Pereira (2006) informa que o PPBS é apoiado em três fases nas quais a ligação entre planejamento e orçamento ocorre através da elaboração de programas. A primeira fase, de planejamento, consiste em identificar os objetivos atuais e futuros do governo e, posteriormente, são levantadas alternativas para alcançá-los. Na segunda fase, de programação, as alternativas levantadas na fase anterior são integradas aos programas estruturados de acordo com uma hierarquia de prioridades. Já na fase final do orçamento, a programação plurianual é

³ Comissão de Organização do Setor Executivo do Governo: “Constituída no Congresso norte-americano para tratar da reorganização do serviço público federal.” (RABELO, 1978, p 21).

decomposta em um conjunto de ações anuais e são definidos os custos, o porquê fazer e os responsáveis por executá-las.

Na aplicação dessa técnica deve haver um planejamento sistemático que irá integrar “os diagnósticos e prognósticos, os objetivos, a análise de cursos alternativos, os programas e projetos com suas metas, os recursos, os custos e esquemas de avaliação e controle” (GIACOMONI, 2010. p.59). Porém, alguns problemas provocaram o abandono dessa técnica nos Estados Unidos, por volta dos anos 1970, dentre eles Giacomoni (2010) destaca a recessão econômica mundial devido à Crise do Petróleo e a falta de técnicos especializados para colocá-la em prática.

A próxima técnica que surge na linha de inovações do orçamento foi a do Orçamento Base-Zero (OBZ), que embora tenha sido concebido pelo setor privado, fora utilizado também pelo setor público nos Estados Unidos. A expressão “base-zero” remete a um orçamento elaborado sem considerar o passado e é um método para controlar e avaliar custos indiretos (Rabelo, 1978). Não considerar o passado, nesse caso, significa eliminar o incrementalismo⁴.

Assim, pretende-se incentivar o responsável por elaborar o orçamento a “começar do zero” e justificar a necessidade dos novos gastos apresentados, ao invés de apenas repetir o orçamento do ano anterior corrigindo-o com a inflação. Essa técnica, conforme afirma Giacomoni (2010), apresenta dificuldades importantes apontadas pelo próprio idealizador do OBZ. A principal delas seria uma suposta resistência por parte da burocracia, diante dos obstáculos como tempo e custo, para se realizar uma avaliação da eficácia dos programas governamentais existentes, questionando sua continuidade e a pertinência de se propor novos programas.

Por fim, tem-se a técnica do orçamento por programas ou orçamento-programa que, segundo argumenta Araújo Júnior (2003), não é somente uma técnica orçamentária, é um conjunto sistemático que interliga instrumentos, atores e instituições. No orçamento-programa, a unidade de análise são os programas, direcionando uma atenção maior à política e não ao orçamento em si. Pela concepção de Giacomoni (2010), o orçamento-programa baseia-se no estabelecimento de programas e atividades que irão explicitar os objetivos perseguidos pelo Governo. Destarte, os elementos essenciais dessa técnica são os objetivos e propósitos da organização claramente definidos, uma estrutura programática, a medição dos

⁴ A seção 2.3 explica o Modelo Incremental e outros modelos de tomada de decisão.

custos desses programas e a mensuração das realizações e esforços despendidos em sua execução. Todos esses elementos irão, de acordo com o autor, contribuir para enriquecer e racionalizar o processo de tomada de decisão orçamentária.

Schick (1974, *apud* ARAÚJO JÚNIOR, 2003) afirma que o orçamento-programa assume a função do planejamento como preponderante, mesmo que não desconsidere as outras, assumindo um caráter de múltipla funcionalidade. A função planejamento, segundo o autor, aparece no momento em que se estabelece mais uma etapa ao processo orçamentário: a de revisão dos programas existentes. Essa análise seria anterior à efetiva elaboração do orçamento e possibilita a reformulação dos programas com propostas de novos objetivos, ações ou estratégias com a finalidade de tornar mais eficaz as intervenções públicas propostas.

Em 1965, a Organização das Nações Unidas (ONU) publicou "O Manual de Orçamento por Programas e Realizações", que contém orientações sobre a implementação do orçamento-programa baseadas, sobretudo, na experiência federal norte-americana com o orçamento de desempenho (GIACOMONI, 2010). Conforme a abordagem de Burkhead (1971) o orçamento de desempenho e o orçamento por programas representam duas técnicas diferentes, porém o referido Manual discorre sobre o segundo baseando-se em experiências do primeiro.

O Brasil e vários outros países da América Latina, nos anos 1960, tiveram a idealização do orçamento moderno baseada no orçamento por programas difundido pelos manuais da ONU. O principal responsável por essa divulgação nos países latinos foi o Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) - órgão integrante da Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) - que permitiu a ampla compreensão dos novos conceitos e categorias classificatórias, que substituíram as características contábeis do orçamento tradicional e transformaram-no em instrumento de administração, representando o programa de trabalho desenvolvido pela instituição (GIACOMONI, 2010).

Antes, porém, de destacar como o Brasil – e especificamente o Estado de Minas Gerais – empregaram esforços em prol de adotar esse modelo orçamentário, faz-se necessário uma breve discussão acerca dos modelos de tomada de decisão que são aplicados ao momento de elaboração orçamentária, que serão úteis para a análise mais específica do ciclo orçamentário.

2.3 Perspectivas analíticas de tomada de decisão

É possível identificar na literatura perspectivas analíticas que contribuem para o entendimento acerca de como e porque um governo toma suas decisões. A maioria dos estudos que se ocupam dessa abordagem foram realizados nos Estados Unidos nas décadas de 1970 e 1980. É comum utilizá-los para uma compreensão mais precisa do momento em que os gestores definem como será feita a alocação dos recursos públicos. O consenso é de que o lado humano dos atores envolvidos no processo político e orçamentário pode afetar as escolhas feitas. Assim, nesta seção serão destacados os fatores identificados como relevantes para a análise da tomada de decisão que ocorre no processo orçamentário.

Herbert A. Simon (1971) realizou um estudo sobre a tomada de decisão dentro das organizações. Ele refuta a teoria econômica tradicional que defende a existência do “homem econômico”. Por ser econômico, esse homem é também considerado um ser racional, que tem total conhecimento sobre seu ambiente de decisão e suas preferências.

Diante disso, pressupõe-se que tal indivíduo detém as informações necessárias para realizar os cálculos e avaliar suas opções no momento da escolha. Isso possibilita ao homem racional selecionar sempre a melhor alternativa, entre as várias disponíveis, atingindo o máximo de sua satisfação. Porém, Simon (1971) contesta esse modelo e argumenta sobre a imperfeição do conhecimento humano, dada a incapacidade do indivíduo possuir o conhecimento exato de todas as consequências que suas escolhas podem provocar.

Além disso, a mente humana também não consegue compreender essas consequências em sua totalidade. Assim, Simon (1971) ao aplicar seu estudo para o contexto da Administração, mostra que o homem é dotado de uma racionalidade limitada, ou seja, apesar de ser racional, possui limites na obtenção e no processamento das informações. Devido a isso, Simon (1971) argumenta que os administradores não buscam decisões racionalmente ótimas, como pregam os teóricos da ciência econômica. Ao contrário, eles tomam decisões consideradas satisfatórias ou suficientemente boas, diante das limitações a que estão sujeitos, mesmo que sejam pouco racionais.

No rastro desse modelo, surge o incrementalismo, que também faz críticas ao modelo racional. Trazendo a teoria incremental para o bojo das políticas públicas, Lindblom em 1959 salienta que o administrador usa métodos pouco ou nada racionais para fazer suas escolhas (HEIDEMANN; SALM, 2009). Para o teórico, o processo de tomada de decisões é mais conservador, uma vez que tem o programa de trabalho atual do governo como ponto de

partida para se pensar novas políticas e realizar acréscimos, decréscimos e modificações nos programas já estabelecidas.

Os tomadores de decisão aceitam os programas atuais devido à impossibilidade de se pesquisar todas as alternativas prováveis para a política em vigor, seja pelo alto custo ou pela escassez de tempo e informações para adquiri-las. Além disso, tem-se uma incerteza inerente à implantação de políticas completamente novas, uma vez que as consequências podem causar riscos à gestão. Dye (2005) ressalta, ainda, a conveniência da prática incremental na formulação de políticas públicas. Segundo o autor, a realização de acréscimos e decréscimos no orçamento e as modificações nas políticas existentes são mais confortáveis e geram menos conflito do que se precisasse decidir sobre inovações políticas radicais (DYE, 2005).

Essa relação entre as políticas incrementais e o orçamento é também abordada por Wildavsky. Em seus estudos sobre a elaboração orçamentária nos Estados Unidos⁵, constatou-se que as decisões sobre a alocação dos recursos públicos são tomadas com base na experiência passada. Isso acontece precisamente em ambientes estáveis e é resultado da complexidade característica do processo orçamentário (ABREU; LIMA; NEIVA, 2012).

Outra tendência dos decisores no processo orçamentário observada em nível operacional é a de superestimação deliberada do orçamento programado. Burkhead (1971), em sua obra baseada na sociedade americana, alerta sobre esse tipo de comportamento e atribui algumas razões para isso acontecer. Uma das causas que induz o gestor a pensar um orçamento maior do que realmente necessita é a antecipação a possíveis cortes que poderão ocorrer durante o exercício. Assim, quando as instâncias superiores decidirem sobre a anulação de parte desse orçamento - seja por contenção de gastos ou para a realocação em outro programa - restará para o gestor o recurso que de fato precisa.

Outra causa apontada por Burkhead (1971) é a de que os gestores são autocráticos e desejam, simplesmente, possuir a maior parcela dos recursos públicos, admitir o maior número de pessoal e construir mais obras. Entretanto, para o autor essa superestimação também pode significar uma “margem de segurança” deixada pelo responsável do programa para que consiga executar as ações, mesmo que aconteçam grandes imprevistos durante a administração. Desse modo, tal atitude pode representar uma

⁵ *Politics of the Budgetary Process* (1964); *New Politics of the Budgetary Process* (1988).

administração responsável, diante da possibilidade de o servidor desejar expandir o programa sob sua responsabilidade para ampliar os serviços oferecidos à população.

Porém, não é isso o que defendem os teóricos da “*public choice theory*”, desenvolvida por volta dos anos 1980, que criticam o modelo burocrático no âmbito da sociologia das organizações. Ao aplicar os pressupostos analíticos da economia à política, a teoria aborda o comportamento decisório dos burocratas dentro das organizações públicas (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). Nesse contexto, Willian Niskanen desenvolveu o modelo do burocrata *maximizador* do orçamento. O autor faz ressalvas quanto à literatura que defende o burocrata como aquele que almeja o bem estar-geral e que possui objetivos idênticos ao do próprio Estado.

Diante do fato de que as pessoas, que trabalham nas organizações burocráticas, não estão buscando os mesmos interesses do Estado, Niskanen argumenta que esses indivíduos desejam *maximizar* sua utilidade pessoal. Dentre as variáveis que irão contribuir para essa função utilidade destaca-se o salário, os privilégios no local de trabalho, a reputação pública e o poder do burocrata, sendo todas elas diretamente ligadas ao nível orçamental. Assim, a hipótese central desse modelo é a de que os burocratas utilizam a *maximização* orçamental para satisfazer seus próprios interesses (GONÇALVES, 2011). Segundo Lynn (1991 *apud* GONÇALVES, 2011) os burocratas utilizam estratégias para conseguir aumentar os recursos que compõem seus orçamentos, como realizar projeções otimistas de receitas para terem margem de manobra no momento dos cortes orçamentais, e não reduzir seu orçamento inicial quando determinadas despesas deixam de existir, canalizando o excesso orçamentário para propósitos discricionários.

Apesar de os estudos que deram origem a esses modelos terem sido realizados, principalmente, nos Estados Unidos há pelo menos 40 anos atrás, suas conclusões ainda são bastante atuais e aplicáveis ao estudo do orçamento público no Brasil. Isso ocorre porque a estrutura pública, na qual se desenvolveram essas teorias, são semelhantes a que se observa hoje no país e, pelo fato de que a burocracia, por ser extremamente rígida, sofreu poucas alterações nesse período.

3 ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

Os primeiros esforços direcionados à padronização da peça orçamentária no Brasil aconteceram após a Revolução de 1930. O novo governo, na tentativa de consolidar a dívida externa total do país encontrou alguns obstáculos provocados pela falta de uniformização das nomenclaturas e títulos empregados no orçamento, bem como por um processo contábil utilizado de maneira defeituosa pelos entes federativos do país. Buscando resolver o problema, foi criado em 1938 um Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda para analisar a situação das normas e classificações orçamentárias nos três níveis de governo. (GIACOMONI, 2010)

Foram inúmeros os esforços do Conselho em prol da padronização orçamentária no país, porém foi em 1964 que se conseguiu alcançar esse objetivo, ainda que tenha frustrado aqueles que esperavam uma legislação mais moderna. Através da Lei Federal nº 4 320, de 17 de março de 1964, criou-se um modelo orçamentário-padrão para a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal. Nos anos que se seguiram, outras normas surgiram de modo a complementar seus dispositivos e a modernizar o orçamento adotado no Brasil.

Assim, esta seção aborda a trajetória histórica do orçamento público no Brasil, enfatizando as principais iniciativas que padronizaram e modernizaram a peça orçamentária consolidada nos dias de hoje. Além disso, trata dos principais instrumentos de planejamento e orçamento, bem como descreve o processo orçamentário que é conduzido no âmbito da União.

3.1 Padronização e modernização do orçamento público no Brasil

A promulgação da Lei Federal nº 4 320/1964, além de estabelecer regras gerais de direito financeiro que orientam para a elaboração orçamentária dos entes de maneira mais padronizada, também dá o primeiro passo para a adoção do orçamento-programa, embora não o introduza formalmente. A Lei faz referência a “programas de trabalho” em vários dos seus dispositivos, como a exigência de que a lei orçamentária acompanhe um quadro demonstrativo do programa de trabalho no qual os governantes explicitarão suas realizações relativas aos produtos e serviços fornecidos ao cidadão. Apesar disso, ela não criou condições formais e metodológicas que permitissem a implantação do orçamento-programa no país.

Além disso, segundo Rabelo (1978, p. 49) “[...] é com a 4.320 que se institui pela primeira vez [no Brasil], ao nível de elaboração orçamentária, uma classificação econômica propriamente dita.” Essa classificação distingue as receitas e despesas por categorias econômicas - correntes ou de capital - permitindo que se identifique a procedência dos recursos orçamentários e possibilitando coerência entre as rubricas utilizadas nos orçamentos e nas contas nacionais. A outra classificação proposta por essa Lei foi a funcional, que propôs a separação dos gastos de acordo com as funções de governo que as executam. Essas classificações são determinadas tanto para a União, quanto para os demais entes federativos, contribuindo para que adotem um plano de contas único.

Ainda com relação à Lei Federal nº 4 320/1964, Araújo Júnior (2003) afirma que esse instrumento legal flexibilizou o controle sobre os insumos, pois alterou a exigência anterior de um detalhamento minucioso dos itens de despesa passando a fazer uma cobrança menos rígida. O artigo 15 dessa Lei determina que a discriminação da despesa deve ser feita, no mínimo, através de elementos. A definição do termo vem logo em seguida, no parágrafo §1º desse artigo: “Entende-se por elementos o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para consecução dos seus fins.”

A flexibilização acontece, uma vez que o elemento não é o menor grau estabelecido para o detalhamento da despesa (MACHADO JR.; REIS, 2008), ficando a opção para o gestor, após aprovação da lei de orçamento mais genérica, de desdobrar os gastos até o nível que considerar satisfatório, como por exemplo, informando os itens do gasto.

Pouco tempo depois, o Poder Executivo federal emanou o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, definindo o “planejamento” como orientador maior de suas atividades. Nesse mesmo ano, foi promulgada uma nova Constituição, que consagrou os planos plurianuais, já determinados pela Lei Federal nº 4 320/1964, ao estabelecer que as receitas e despesas de capital devem ser projetadas para os dois exercícios além do coberto pelo orçamento atual.

Além disso, a promulgação da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, também disciplinou os Orçamentos Plurianuais de Investimentos, abrangendo os Estados e Municípios (GIACOMONI, 2010). Os planos plurianuais envolvem esforços para que se pense a ação governamental para um período maior que um exercício, exigindo, portanto, um maior grau de planejamento da Administração Pública. Nesse momento, verifica-se mais um avanço com relação a adoção da técnica orçamentária na medida em que

o planejamento surge como função inerente ao orçamento, muito embora não represente ainda uma integração entre ambos.

Seguindo a linha de modernização e padronização orçamentária, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral baixou a Portaria nº 09, de 28 de janeiro de 1974, formalizando para todos os entes federativos da União a utilização da classificação funcional-programática que estabelece a separação por programas, projetos e atividades, que já era utilizado na esfera federal. Embora Giacomoni (2010, p. 52) defenda que a Portaria possibilitou “[...] grande salto qualitativo na trajetória que visava à implantação do Orçamento-programa”, Araújo Júnior (2003) argumenta que ela apenas introduz a estrutura básica do orçamento de desempenho e não do Orçamento-programa propriamente dito, pois não instituiu padrões de controle que são considerados pré-requisito para que essa técnica seja implantada de maneira efetiva.

Em 1988 foi promulgada a sétima Constituição Federal da República (CF/88). Para Pires (2011), esse momento representa um divisor de águas na história do controle social dos gastos públicos, uma vez que, a partir da sua promulgação, mudanças importantes ocorreram nas finanças públicas brasileiras e um novo período de modificações e melhorias no controle dos gastos foi iniciado.

Na CF/88 os constituintes direcionaram muito de sua atenção para o tema orçamentário, de modo que a seção “Dos orçamentos” contém cinco artigos (Art. 165 ao Art. 169) compostos por inúmeros incisos e parágrafos que, além de reafirmarem princípios e regras tradicionais, também trazem inovações. Um princípio orçamentário introduzido nesse momento foi o da universalidade orçamentária, que significa que se devem considerar dentro da variedade das formas organizacionais e jurídicas do poder público, quais as receitas e despesas deverão compor o orçamento e passar pelo crivo do Legislativo (GIACOMONI, 2010).

Outra inovação trazida em 1988 pela Constituição Federal foi a criação de um sistema orçamentário mais completo e estruturado. Três peças passaram a integrar esse novo sistema: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A relação entre esses instrumentos é obrigatória e compreende a ideia de integração entre planejamento e orçamento.

A constituição de 1988 reforçou a concepção que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema, ao tornar

obrigatória a elaboração de planos plurianuais abrangendo as despesas de capital e demais programas de duração continuada. Substituindo os orçamentos plurianuais de investimentos previstos na legislação anterior, os planos plurianuais orientarão a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, bem como a apresentação de emendas por parte dos legisladores. (GIACOMONI, 2010, p.53)

Apesar da contribuição da CF/88 para a evolução do processo orçamentário brasileiro, Giacomoni (2010) afirma que a novidade no que tange a modernização do orçamento no país ocorreu na década de 90 através da substituição da classificação funcional-programática pela separação em duas outras: uma classificação funcional e uma classificação por programas, que visam incorporar ao sistema orçamentário uma legítima classificação por programas. Segundo o autor, essa legitimação não era possível com a classificação anterior. Essa é “considerada a mais moderna das classificações orçamentárias da despesa” (GIACOMONI, 2010, p. 100) e tem como finalidade explicitar as principais realizações do governo para a sociedade.

A introdução dessas novas classificações – funcional e por programas - ocorreu por meio do Decreto Federal nº 2 829, de 29 de outubro de 1998, e pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. O Decreto introduziu novas regras e diretrizes para a elaboração e o cumprimento do PPA e dos orçamentos federais. Em seu artigo 1º é feita a determinação de que as ações finalísticas da União devem compor Programas que nortearão a realização dos objetivos estratégicos estabelecidos para os quatro anos do PPA.

Além disso, são estipuladas as informações que cada programa deve conter, quais sejam: objetivo, órgão responsável, valor global, prazo de conclusão, fonte de financiamento, indicador que quantifique a situação que o programa visa alterar, metas almejadas, ações não integrantes do Orçamento Geral da União necessárias à consecução do objetivo e a regionalização das metas por Estado.⁶ Outra exigência feita é a adoção de um modelo de gerenciamento e a realização de avaliações físicas e financeiras dos programas, dos projetos e atividades.

Em consonância com esse dispositivo, a Portaria nº 42/1999 atualizou o detalhamento da despesa por funções, já tratada na Lei Federal nº 4 320/1964. Além disso, o artigo 2º dessa Portaria explica os conceitos de programa, projeto, atividade e operações especiais, da seguinte forma:

⁶ Art. 2º do Decreto nº 2 829, de 29 de outubro de 1998.

Art.2º Para os efeitos da presente Portaria, entendem-se por:

- a) **Programa**, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual;
- b) **Projeto**, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo;
- c) **Atividade**, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário a manutenção da ação de governo;
- d) **Operações Especiais**, as despesas que não contribuam para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. (destaque nosso)

Esses conceitos são adotados, atualmente, pelos três entes da federação. Os três primeiros incisos - a, b e c- são categorias que compõem a classificação por programas. Segundo Giacomoni (2010) essa classificação é considerada a mais relevante de todo o processo.

Diante de um contexto de organização das finanças públicas brasileiras, foi aprovada a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, também chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que complementou e deu eficácia aos artigos dispostos na Constituição Federal da República de 1988, principalmente os arts. 163 a 169. A LRF ocupa-se de matéria semelhante à disciplinada pela Lei Federal nº 4 320/1964, alterando alguns aspectos nela abordados. Além disso, a nova lei aumenta e disciplina o controle sobre os recursos das ações governamentais, e estabelece limites aos gastos, visando maior equilíbrio entre receita e despesa. A Lei de Responsabilidade Fiscal introduz a transparência na gestão fiscal e a responsabilização para os administradores públicos (MATIAS-PEREIRA, 2006).

Em 2001, entrou em vigor a Portaria Interministerial nº 163, de 04 de maio de 2001, para atender ao disposto no art. 51 da LRF, que discorre sobre a necessidade de se uniformizar os procedimentos de execução orçamentária utilizados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Essa Portaria propõe diretrizes para a utilização de uma mesma classificação orçamentária de receitas e despesas públicas que são aplicadas aos três entes da federação. Para Machado Jr. e Reis (2008), a modificação realizada na classificação da receita, ao comparar-se com a classificação originária da Lei Federal nº 4 320/1964, não sofreu grandes alterações.

A Portaria Interministerial nº 163/2001 já sofreu alterações por portarias posteriores⁷. Apesar disso, ela ainda é relevante por ter estabelecido uma classificação mais detalhada, porém uniforme para todos os entes da Federação. A padronização estabelecida tem o compromisso de facilitar o entendimento e a leitura do orçamento pelos cidadãos e pelos próprios administradores públicos, em seus diversos níveis.

Apesar de Araújo Júnior (2008) criticar a efetiva implementação do orçamento-programa no Brasil, é inegável a influência dessa técnica orçamentária no processo que é conduzido hoje no país. A descrição histórica feita nessa seção evidenciou os instrumentos legais que possibilitaram a alteração de um orçamento tradicional, voltado principalmente ao controle dos gastos, para a adoção de um orçamento mais moderno, envolto pelas funções de planejamento e gestão.

3.2 Instrumentos de planejamento e orçamento público

A Constituição Federal da República, promulgada em 1988, instituiu três novos instrumentos de planejamento, que são: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), com a intenção de integrar o planejamento e o orçamento no processo de alocação de recursos. Essas três peças devem estar fortemente ligadas diante da determinação de serem compatíveis entre si. Um exemplo disso é o disposto no Artigo 166, §4º da CF/88 que determina: “As emendas do projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual”.

O PPA tem a finalidade de estabelecer, de maneira regionalizada, diretrizes, objetivos e metas referentes às despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como aos programas de duração continuada.⁸ As regras que irão dispor sobre o exercício financeiro⁹, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, segundo o Art. 165, §9º da CF/88, cabem à lei complementar. Porém, tal lei não foi aprovada até hoje, sendo obedecidas as normas estabelecidas no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Mais especificamente no Artigo 35 §2º do ADCT, tem-se a determinação de que a

⁷ Portarias nº 325 e 329, de 27 de agosto de 2001, e Portaria STN/SOF nº 338, de 26 de abril de 2006.

⁸ Para um melhor entendimento do conceito, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece a definição de despesa de caráter continuado em seu Art. 17 como aquela cuja determinação legal obrigue o ente a executá-la por período superior a dois exercícios.

⁹ No Brasil, o exercício financeiro coincide com o ano civil, ou seja, inicia-se em 1º de janeiro e termina em 31 de dezembro.

vigência do plano plurianual é de quatro anos, no entanto, esse período não coincide com o período do mandato presidencial. Isso ocorre porque quando o Presidente da República assume o governo ele ainda estará executando o último ano do PPA do Presidente anterior e, ao mesmo tempo, deverá preparar um novo plano a ser encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro (31 de agosto) e devolvido para sanção até o término da sessão legislativa (15 de dezembro). Assim, o plano entrará em vigor no segundo ano de mandato do governante.

Vale ressaltar que o PPA veio para substituir planos anteriores como o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI) que era considerado limitado por apenas abordar dotações financeiras e não incluir metas físicas, sendo inexecutável em contextos inflacionários (OLIVEIRA, 2009). Além disso, o novo plano tem a característica de ser mais flexível por permitir sua retificação durante sua vigência, ou seja, existe a possibilidade de se fazer revisões dos objetivos e metas estabelecidos. E, por fim, o PPA tem a função de delimitar a elaboração da LDO e da LOA, uma vez que esses dois últimos devem ser elaborados de forma compatível com o primeiro. Como resumem Machado e Reis (2008, p.75): “o Plano Plurianual tem por objetivo, em síntese, dar continuidade às Administrações, a fim de evitar as paralisações de obras e de outros serviços que, ao invés de beneficiarem, prejudicam, em muito, as populações municipais”.

A LDO, por sua vez, foi uma grande inovação, dado que não existiam instrumentos com características semelhantes às suas antes da promulgação da Constituição de 88. Essa lei tem como função estabelecer a ligação entre o plano e o orçamento, uma vez que compreende as metas e prioridades estabelecidas no Plano Plurianual e orienta a elaboração da Lei Orçamentária. Assim, ela pretende definir, entre as políticas postas no Plano Plurianual, quais serão incluídas no orçamento do próximo ano para serem executadas. Além disso, de acordo com a CF/88, a LDO deve dispor sobre as despesas correntes e de capital para o exercício financeiro subsequente, as alterações na legislação tributária e a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, como o BNDES e a Caixa Econômica Federal.

Sua relevância aumentou ainda mais após a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 que determinou que:

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras,

bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

[...]

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

A Lei de Responsabilidade Fiscal também fez alterações importantes no papel da LDO atribuindo-lhe funções que contribuem para avaliação e transparência das contas públicas. Isso ocorreu a partir da obrigação de o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias integrar um Anexo de Metas Fiscais onde serão listadas as metas anuais das receitas, despesas e resultados nominal e primário e o montante da dívida pública para o exercício financeiro a que se referem, bem como para os dois próximos anos. Outro anexo que deve ser incluído na LDO, por determinação da LRF, é o de Riscos Fiscais cujo objetivo é avaliar os passivos contingentes e outros riscos que possam afetar as contas públicas, juntamente com ele deverão ser apresentadas as respostas a esses riscos em caso de se concretizarem. E, por fim, a União deve apresentar em sua lei de diretrizes um anexo contendo os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, e ainda, parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação para o exercício subsequente.¹⁰

A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve ser elaborada anualmente pelo Poder Executivo e encaminhada para apreciação do Legislativo até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção do Presidente até 17 de junho. Para Oliveira (2009, p.100), esse instrumento “representa, na prática, a arena de negociação do orçamento, podendo, por essa razão, ser apontada como a fase mais importante de todo o processo”.

O terceiro instrumento estabelecido na CF/88 é a Lei Orçamentária Anual que deverá compreender o Orçamento Fiscal, o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais e o Orçamento da Seguridade Social.¹¹

O orçamento fiscal é o mais utilizado e também o mais abrangente, uma vez que se refere ao orçamento dos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

O orçamento de investimento das empresas estatais, por sua vez, detalha o orçamento que será direcionado para as empresas em que a União, direta ou indiretamente,

¹⁰ Lei Complementar nº 101/00, art 4º §1º a §4º.

¹¹ BRASIL, 2012a, art. 165, §5º.

detenha a maioria do capital social com direito a voto, não incluídas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade e que tenham investimentos programados para o exercício.

Já o orçamento da seguridade social abrange as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, assim como os fundos e fundações que são mantidos pelo Poder Público. Esses órgãos e entidades são aqueles relacionados à saúde, previdência social e assistência social. Destarte, muitos desses órgãos e entidades integram tanto o orçamento fiscal quanto o orçamento da seguridade social, dado que suas atividades incluem despesas classificadas como sendo parte da seguridade social.

Ainda segundo o art. 165, §7º da Constituição Federal da República de 1988, o orçamento fiscal e de investimentos, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, conforme critério populacional. Assim sendo, o orçamento deve ser elaborado visando uma melhor distribuição de renda para a população através de uma alocação eficiente dos gastos públicos.

Além disso, a peça orçamentária é considerada importante instrumento de planejamento e controle do Executivo e de seus gastos dada a exigência de que a LOA seja acompanhada de demonstrativo regionalizado de efeito, sobre receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. (BRASIL, 2012a, art. 165, §6º) Tal controle é igualmente observado na proibição de se realizar operações de crédito acima das despesas de capital e do uso da dívida pública para pagamento de pessoal, bem como a limitação dos gastos de folha de salário do funcionalismo, para entes federados.¹²

Não obstante, vale ressaltar que os princípios da unidade-universalidade orçamentários ficam evidentes, uma vez que a lei de orçamentos deverá conter todas as receitas e despesas do governo segundo os artigos 3º e 4º da Lei Federal nº 4 320/1964. O princípio da não afetação das receitas também é resgatado dado que não são permitidas vinculações entre receitas, exceto para os casos previstos pela Constituição.¹³

Observadas todas essas e demais obrigações, a lei orçamentária é de iniciativa privativa do Poder Executivo sendo, portanto, elaborada anualmente pelo Presidente da República e encaminhada para o Congresso até quatro meses antes do encerramento do

¹² BRASIL, 2012a, art. 167, III.

¹³ BRASIL, 2012a, art., 167, IV.

exercício financeiro, sendo votada e devolvida ao Presidente até o encerramento da sessão legislativa para ser sancionada com ou sem vetos.

Os instrumentos de planejamento aqui descritos possuem relevância no processo orçamentário brasileiro, uma vez que conduzem e perpassam suas diversas etapas.

3.3 Processo orçamentário no Brasil

Antes de se iniciar a discussão acerca do processo orçamentário no Brasil, faz-se necessário uma breve explicação acerca dos termos sistema e processo orçamentário, que não se confundem apesar de se complementarem.

Giacomoni (2010) faz a dicotomia desses termos associando a palavra “sistema” à estrutura e “processo” à funcionamento. Sendo assim, o *sistema* orçamentário compreende a estrutura dos orçamentos consolidados na forma de um documento orçamentário (a lei do orçamento com seus anexos) que somado às normas regulam seu funcionamento. O *processo* orçamentário corresponde, então, a esse funcionamento do orçamento assumindo um caráter mais dinâmico.

O processo orçamentário não é autossuficiente, uma vez que a primeira etapa do ciclo, de elaboração da proposta orçamentária, resulta de definições de programas de médio prazo que detalham os planos de longo prazo. Dessa forma, o processo orçamentário é mais sólido quando está integrado ao processo de planejamento.

O Governo Federal brasileiro tenta seguir o modelo de *Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento*, difundido pelo ILPES/CEPAL¹⁴, de modo que o orçamento anual seja um instrumento de curto prazo que operacionaliza programas de médio prazo visando cumprir os objetivos e metas estabelecidos nos grandes planos nacionais. Isso significa que as informações contidas no sistema de planejamento, principalmente no Plano Plurianual, servem de base para a elaboração da proposta orçamentária da União e orienta a condução das demais etapas do ciclo orçamentário.

Para a descrição do processo orçamentário atual da União e dos agentes envolvidos, foram utilizados como base os conceitos e as informações retiradas do Manual Técnico de Orçamento (MTO) para 2013, publicado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF).

¹⁴ Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES): Órgão integrante da Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

a) Agentes envolvidos no processo

O ciclo orçamentário da União desenvolve-se no domínio do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal que tem como principais agentes: o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); a Secretaria de Orçamento Federal (SOF); os órgãos setoriais e as Unidades Orçamentárias (UO).

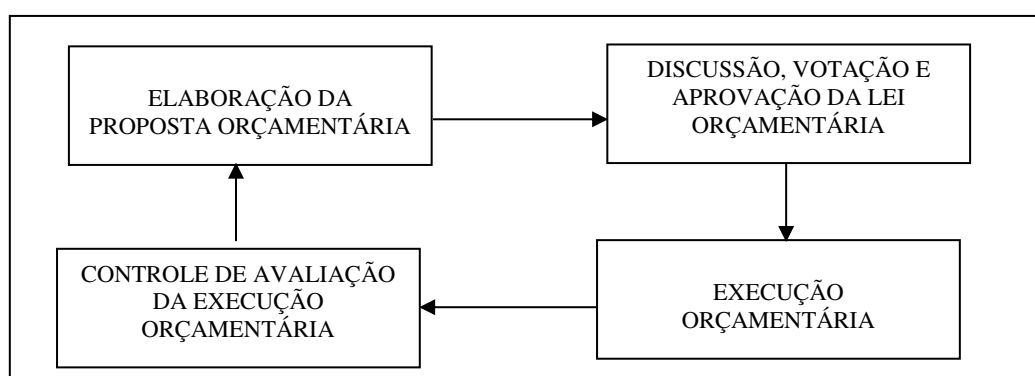
O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é o órgão central que tem a SOF como responsável por coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração orçamentária dos órgãos setoriais. Esses órgãos são, basicamente, as unidades de planejamento e orçamento dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República. Eles têm a função de articular e coordenar em meio a sua estrutura o processo decisório no nível subsetorial das Unidades Orçamentárias. Nesse sentido, as UOs tem a competência de apresentar a programação orçamentária detalhada da despesa por programa, ação e subtítulo. (BRASIL, 2012b. p. 12-14.)

A forma de organização Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal e a delimitação das competências dos agentes que o compõem estão descritas no art. 17 do Anexo I do Decreto nº 7 675, de 20 de janeiro de 2012, e também na Lei nº 10 180, de 06 de fevereiro de 2001.

b) Etapas do processo orçamentário federal e mudanças para 2013

O processo orçamentário, ou ciclo orçamentário, é composto por quatro etapas principais, quais sejam: Elaboração da Proposta Orçamentária, Votação da Lei, Execução Orçamentária e Controle de Avaliação da Execução. (Fig. 1)

Figura 1: O processo orçamentário



- Elaboração

A primeira etapa, a de elaboração da proposta orçamentária, abarca tarefas complexas realizadas pelos agentes envolvidos no sistema. Essa complexidade justifica-se pelo grande número de interesses em jogo, o tamanho dos montantes financeiros envolvidos e a importância das informações produzidas que resultam em uma necessidade constante de tomada de decisões em seus vários níveis.

O PPA e a LDO são os principais instrumentos que auxiliam e servem de base para essa etapa, uma vez que o primeiro contém o planejamento de médio prazo – que abrange os objetivos e metas de quatro anos de governo – e o segundo instrumento é o norteador da LOA, dispondo sobre as prioridades, as metas e as diretrizes para elaboração e execução dos orçamentos, dentre outros aspectos importantes para a lei de orçamento.

A fase de abertura da elaboração orçamentária é a de Planejamento do Processo de Elaboração realizada pela SOF definindo as principais estratégias, os responsáveis e as instruções para o detalhamento da proposta setorial. Em seguida, têm-se a etapa de Definições das Macrodiretrizes quando são definidos os parâmetros macroeconômicos incluídos na LDO. Nesse momento os envolvidos são a SOF, a Assessoria Econômica/MP; Órgãos Setoriais; Ministério da Fazenda, Casa Civil e a Presidência da República. A terceira etapa é a de Revisão da Estrutura Programática do Orçamento onde são feitas adequações nas ações que compõem a estrutura programática do Governo Federal. O Manual Técnico de Orçamento (MTO) traz em seu conteúdo as definições dos atributos das ações, tais como Título, Descrição, Produto e Unidade de Medida. Dessa forma, os Órgãos setoriais e as Unidades Orçamentárias deverão rever as ações sob sua responsabilidade verificando se estão de acordo com as definições do manual.

Para a Proposta de Lei Orçamentária Anual de 2013 foi estabelecido um objetivo específico para essa revisão: o de evidenciar no orçamento somente as atividades e projetos que entregam produtos e serviços finais à sociedade ou Estado, sendo admitidas exceções para:

- 1) ações de aquisição ou produção de insumos estratégicos, desde que devidamente marcadas no Cadastro de Ações; e
- 2) única ação de “meios” ou de “insumos compartilhados” por UO e vinculada ao Programa de Gestão do órgão. Esta será a ação 2000 - Administração da Unidade. (BRASIL, 2012b. p. 69).

Assim, pretendem-se manter no orçamento federal de 2013 somente as ações finalísticas que expressam alguma produção pública. Já as ações consideradas intermediárias, ou seja, que contribuem ou são usadas para gerar os produtos finais passarão a compor as ações finalísticas. Através do exemplo dado pelo MTO três ações que compunham a LOA de 2012 – “Formação de Educadores Ambientais”; “Produção e Difusão de Informação Ambiental de Caráter Educativo” e “Gestão Compartilhada da Educação Ambiental” – seriam incorporadas formando uma única ação na LOA 2013 com o nome de “Fomento à Educação Ambiental”.

As ações destinadas à aquisição ou geração de insumos estratégicos¹⁵ e operações especiais também poderão ser incluídas na LOA do próximo ano. Por outro lado, aquelas ações que não se enquadram nas especificações acima e as que visam apenas o funcionamento da unidade serão incluídas em uma única ação denominada “Administração da Unidade”.

Para facilitar a gerência das ações que foram aglutinadas, será criado o Plano Orçamentário (PO) que conterà, em um nível mais detalhado, o acompanhamento físico e financeiro das ações. Entretanto, o PO é de caráter gerencial e não irá constar na LOA ou no Portal da Transparência.

Apesar de o Governo Federal justificar que essa mudança será feita para minimizar o grau de pulverização da programação orçamentária atual, a informação acerca do que está sendo feito no governo ficará muito genérica e superficial, o que dificultará o controle da sociedade sobre a atuação governamental. Para a fiscalização da população quanto maior for o detalhamento das realizações do setor público melhor, uma vez que facilita a identificação e avaliação dos compromissos que foram assumidos pelo governante.

Em tempos de Lei de Acesso à Informação, as mudanças inviabilizariam instrumentos tão caros para o controle social da execução orçamentária e a transparência das informações. Da forma como essas mudanças chegam até nós, parece haver uma intencionalidade no sentido de fugir do controle externo. Para mostrar o compromisso do Governo com a transparência seria necessário que o detalhamento do PO estivesse disponível no Portal da Transparência. (INESC, 2012)

Após a conclusão dessa fase de revisão, é feita a Estimativa da Receita em que se verificam as estimativas das receitas públicas que são compostas pelos impostos e

¹⁵ Insumo estratégico é aquele cuja interrupção no fornecimento pode comprometer a produção de bens e serviços ou a expansão do fornecimento destes à sociedade ou ao Estado. (BRASIL, 2012b)

contribuições, em sua maior parte, e pelas receitas diretamente arrecadadas pelos órgãos e entidades. A projeção das receitas considera o que os Órgãos Setoriais propõem após analisar a séria histórica de arrecadação, a metodologia utilizada nas estimativas e verificarem possíveis fatores que possam afetar a receita futura (GIACOMONI, 2010).

Posteriormente, são definidos os limites para a proposta de despesa orçamentária dos Órgãos Setoriais e das Unidades Orçamentárias. Esses tetos devem ser estipulados observando-se a continuidade das ações básicas que estão sob a responsabilidade da administração pública federal.

Dentro dos limites que foram estabelecidos, as UOs elaboram seus programas de trabalho realizando o detalhamento da despesa por programa, ação e subtítulo. Além disso, devem formalizar ao órgão setorial a proposta de alteração da estrutura programática informando se pretendem aumentar ou reduzir alguma atividade orçamentária sob a responsabilidade de suas unidades administrativas.

Vale lembrar que a proposta de lei orçamentária inclui, também, a programação dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público. Contudo, devido ao fato dos Poderes no Brasil serem independentes entre si, suas propostas parciais são negociadas em nível superior ao que vigora para o Poder Executivo.

Após serem encaminhadas todas as propostas a SOF, o órgão central analisa as informações fazendo os devidos ajustes para encaminhá-las ao MP e à Presidência da República.

Na fase final, ocorre o Fechamento, a Compatibilização e a Consolidação da Proposta Orçamentária onde as fontes são definidas, verifica-se a compatibilização de toda a proposta com a LDO e o PPA e, após sua aprovação, são elaborados e formalizados a Mensagem Presidencial e o Projeto de Lei Orçamentária a serem encaminhados ao Poder Legislativo. Nesse momento, conclui-se a etapa de elaboração e passa-se para a etapa de votação da Lei do Orçamento.

- Votação

O Projeto de Lei Orçamentária Anual é encaminhado ao Congresso Nacional sendo recebido pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. Nesse momento, em sessão conjunta das duas casas do Congresso

Nacional, a proposta do Executivo é discutida e são propostas as emendas aos projetos. As regras referentes à apresentação de emendas para o projeto de lei orçamentária estão dispostas na Constituição Federal de 1988, art. 166, §3º:

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e o Distrito Federal;

ou

III – sejam relacionadas:

a) correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Nesse sentido, as emendas dos parlamentares devem ser cuidadosas quando abordam as despesas, pois não devem alterar o seu total. As emendas devem ser feitas somente através de anulação parcial ou total dos créditos orçamentários, não devendo ser afetados os gastos com pessoal, serviço da dívida e transferências tributárias.

A aprovação da lei irá ocorrer após a decretação do Poder Legislativo onde são reveladas suas decisões, sendo devolvida para o Poder Executivo até o encerramento da sessão legislativa. O chefe do Executivo tem o prazo de 15 dias úteis para sancionar a lei, de acordo com o art. 66, § 1º da CF/88. Após confirmar a lei votada pelo Legislativo, são feitas a promulgação e a publicação da LOA pelo Executivo.¹⁶

Essa fase de aprovação do Legislativo provoca uma discussão acerca do caráter autorizativo do orçamento¹⁷. Existe uma interpretação de que a *autorização* do Legislativo deixa o Poder Executivo livre para decidir se cumpre ou não o que está determinado na peça orçamentária. O argumento é que o comprometimento com a execução fica restrita às despesas que são obrigatórias, ou seja, aquelas determinadas por dispositivos legais e constitucionais, como o pagamento dos benefícios previdenciários e da dívida pública.

¹⁶ Para saber mais sobre as peculiaridades dessa etapa do processo orçamentário, consultar Giacomoni, 2010. p.266-294.

¹⁷ Atualmente, existe uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC 565/2006) que propõe que o orçamento da União (e também dos estados) se torne impositivo. Dentre outras determinações a PEC 565/2006 estabelece que o Presidente poderá ser processado por crime de responsabilidade caso não cumpra o Orçamento aprovado pelo Poder Legislativo. A proposta foi aprovada pelo Congresso em 2006 e desde então está em tramitação na Câmara dos Deputados. O projeto está na Comissão de Constituição e Justiça e ainda não foi para o plenário.

De fato, parte dos créditos que são aprovados na lei e que não são executados tem como justificativa essa execução facultativa de algumas despesas. Além disso, atenta-se para a flexibilização do orçamento, uma vez que é permitido que o Executivo reveja seu planejamento durante o exercício e verifique o que ainda é ou não passível de atuação pública.

Existem também alguns fatores que podem influenciar a execução do orçamento impedindo que os créditos orçamentários sejam utilizados exatamente da maneira como foram planejados. Um exemplo disso é quando a receita prevista não se realiza integralmente, não sendo suficiente para cobrir todos os gastos programados. Para que o Estado não sofra endividamento, ocorrem os chamados “cortes” orçamentários que são os cancelamentos de créditos de despesa. Mesmo quando a receita é satisfatória, pode haver situações que impeçam o início ou atrasem a execução de uma ação, prejudicando que a despesa estimada seja integralmente executada (GIACOMONI, 2010).

- Execução

No que tange à regulação da execução orçamentária é importante saber que duas leis possuem papel de destaque: a Lei Federal nº 4 320/1964 e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Ambas buscam

[...] disciplinar a utilização dos recursos das unidades orçamentárias e/ou administrativas, com objetivo de fazer com que as ações governamentais sejam executadas sem solução de continuidade e, assim, cumprir a missão com eficiência, buscando a eficácia nos resultados esperados e ainda evitando desperdícios e, com isto, protegendo o patrimônio público. (MACHADO JR; REIS, 2008, p.121)

Isso posto, a Lei Federal nº 4 320/1964 estabelece, em seu art. 47, que o Poder Executivo deverá aprovar, imediatamente após a promulgação da LOA, um quadro de cotas trimestrais da despesa que informe o que cada unidade orçamentária estará autorizada a gastar. Essa medida justifica-se pelo não ajuste automático entre a entrada efetiva de receitas e a necessidade de pagamento das despesas, o que faz com que o gestor deva se precaver programando suas despesas de forma que sejam compatibilizadas com o fluxo de entrada dos recursos (GIACOMONI, 2010).

Durante a fixação das cotas devem ser observados os créditos adicionais e operações extra orçamentárias de modo que a realização futura das despesas seja ajustada ao

comportamento das receitas. Além disso, as cotas trimestrais podem ser alteradas durante a execução desde que observados os limites da dotação e o comportamento da execução orçamentária.

Em complemento as determinações da Lei Federal nº 4 320/1964, a LRF estabelece, em seu art. 8º, que seja feita a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso até trinta dias após a publicação do orçamento. A programação financeira representa a programação da despesa, devendo ser realizada bimestralmente considerando a produção a cada dois meses para que os recursos sejam devidamente alocados. Já o cronograma de desembolso é mais voltado para o controle da Tesouraria ou de Caixa, pois prevê as receitas e os pagamentos das obrigações que ocorrem à medida que o orçamento é executado (MACHADO JR; REIS, 2008).

Após serem feitos os cronogramas de desembolso, os recursos financeiros são disponibilizados às unidades orçamentárias para a execução do orçamento através de solicitações mensais.

- Controle

A última etapa do ciclo orçamentário é a de controle e avaliação da execução orçamentária. A Lei 4 320/64 disciplina dois sistemas de controle orçamentário: um externo e outro interno. Em 1988, a Constituição Federal da República reafirmou essa sistemática também legislando sobre o tema. De acordo com o art. 75 da Lei Federal nº 4 320/64 esse controle deverá compreender:

Art. 75

- I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
- II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;
- III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

O controle externo cabe ao Poder Legislativo juntamente com os Tribunais de Contas. A preocupação central desse controle deve ser com relação aos aspectos da legalidade relacionados ao dinheiro público e aos limites financeiros dispostos no orçamento.

Por outro lado, o controle interno, de acordo com a Constituição Federal da República de 1988, não se restringe ao Poder Executivo e se estende aos três Poderes. Além de atentarem para as questões legais do gasto público, cada um deles deverá supervisionar o cumprimento dos objetivos e metas que compõem seus instrumentos de planejamento.

4 ORÇAMENTO PÚBLICO EM MINAS GERAIS

O orçamento do Estado de Minas Gerais é regido pela Constituição Federal e pelas mesmas regras que são aplicadas à União, como as já citadas: Lei Federal nº 4 320/1964, as Portarias nº 42/1999 e nº 163/2001, e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Desse modo, muito dos procedimentos realizados no ciclo orçamentário mineiro são reproduzidos pelo que é apresentado na esfera Federal.

Apesar disso, existem algumas diferenças que podem ser destacadas, quando se comparam as duas esferas federativas. Isso ocorre porque os estados possuem autonomia para legislar sobre determinados assuntos, conforme disciplina o art. 24 da CF/88:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II - orçamento;

[...]

§ 1º. No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º. A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (destaque nosso)

Assim, os Estados possuem competência para legislar sobre o orçamento, mesmo que o façam de modo suplementar às normas gerais. Essa autonomia possibilitou que Minas Gerais institucionalizasse um novo instrumento de planejamento e realizasse pequenas alterações na condução dos outros três determinados pela CF/88 (PPA, LOA e LDO).

Embora Giacomoni (2010) afirme que esses elementos contribuem para associar planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema, resultados de estudos recentes conduzem para a hipótese de que não há uma efetiva integração entre planejamento e orçamento no Estado de Minas Gerais. Desse modo, esta seção irá detalhar os principais instrumentos que são utilizados no governo do estado e explicita os resultados, de Tavares (2006), Júnior (2008) e Fonseca (2010), que evidenciam o problema em questão.

4.1 Principais instrumentos utilizados no Estado

Minas Gerais possui quatro instrumentos fundamentais que sustentam seu processo de elaboração orçamentária, quais sejam: o PMDI, o PPAG, a LDO e a LOA. O detalhamento de cada um desses instrumentos teve como base o “Manual de Revisão do PPAG 2012-2015 e Orçamento 2013”, publicado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, em 2012.

a) PMDI

O chamado Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) tem como principal função a realização de um planejamento de longo prazo, através da projeção de uma visão de futuro para o Estado. No PMDI são definidas as diretrizes fundamentais que irão direcionar a atuação governamental na busca pelos objetivos e resultados estratégicos pretendidos pelo governo.

O período de vigência desse plano não é determinado e pode variar de acordo com as especificidades dos resultados que se pretende alcançar. O PMDI 2011-2030, o mais atual, foi estabelecido para um período de 20 anos, sendo que o seu antecessor, o PMDI 2007-2023, englobava 17 anos.

O plano de longo prazo de 2007-2023 tinha como visão de futuro “TORNAR MINAS GERAIS O MELHOR ESTADO PARA SE VIVER” sendo que sua Estratégia de Desenvolvimento, ou seja, o caminho traçado para se atingir esse objetivo, era pautada em 11 Áreas de Resultado que detalhavam os objetivos estratégicos, as ações e os resultados finalísticos que deveriam ser alcançados pelo Governo de Minas. No PMDI atual, a estratégia que contempla o período de 2011-2030 está organizada em 11 Redes de Desenvolvimento¹⁸ Integrado,

[...] criadas com o objetivo de proporcionar um comportamento cooperativo e integrado entre agentes e instituições em torno de grandes escolhas para o futuro de Minas Gerais, de acordo com a capacidade de integração das ações de Governo e de agregação de valor para a sociedade. (MINAS GERAIS, 2012a, p. 9).

¹⁸ I) Rede de Educação e Desenvolvimento do Capital Humano; II) Rede de Atendimento em Saúde; III) Rede de Defesa e Segurança; IV) Rede de Desenvolvimento Social e Proteção; V) Rede de Desenvolvimento Econômico e Sustentável; VI) Rede de Tecnologia e Inovação; VII) Rede de Desenvolvimento Rural; VIII) Rede de Identidade Mineira; IX) Rede de Cidades; X) Rede de Infraestrutura; XI) Rede de Desenvolvimento Integrado, Eficiente e Eficaz. (MINAS GERAIS, 2012a, p. 9).

Essa mudança de “Áreas de Resultados” para “Redes de Desenvolvimento” ocorreu devido ao novo foco do governo mineiro em constituir uma Gestão para a Cidadania. O principal desafio para o estado, agora, é ampliar a participação da sociedade civil de modo que o cidadão não seja apenas o destinatário das políticas públicas, mas também se torne atuante na priorização das estratégias governamentais.

b) PPAG

Em Minas Gerais, além da nomenclatura distinta para o PPA – que é chamado Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) – os prazos para votação e sanção do plano também são diferentes daqueles estabelecidos para a União. Como as disposições do art. 34 do ADCT são obrigatórias apenas para o Governo Federal, os municípios, os Estados e o Distrito Federal determinam seus próprios prazos para votação e sanção dos projetos de lei através de suas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas. Assim, o PPAG mineiro tem seu prazo estabelecido no ADTC da Constituição Estadual de 1989, art. 68, que determina que o plano plurianual deve ser encaminhado para o Legislativo até três meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro (30 de setembro) e a devolução para sanção deve ocorrer até o fim da sessão legislativa (15 de dezembro).

A elaboração do PPAG deve observar as disposições contidas no PMDI, conforme estabelece o art. 154 da Constituição Estadual de 1989: “O plano plurianual e os programas estaduais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e submetidos à apreciação da Assembleia Legislativa.” Desse modo, as definições de longo prazo incluídas no PMDI servem de base para a elaboração dos programas, projetos e atividades contidos no plano de médio prazo mineiro.

Tudo que será realizado pelo Estado está contemplado no PPAG com a definição do produto (bem, serviço ou transferência financeira) a ser entregue à sociedade ou à própria administração pública, a quantidade de produto a ser ofertado nos próximos 4 anos e o valor anual a ser gasto em cada ação. (MINAS GERAIS, 2012a, p.10).

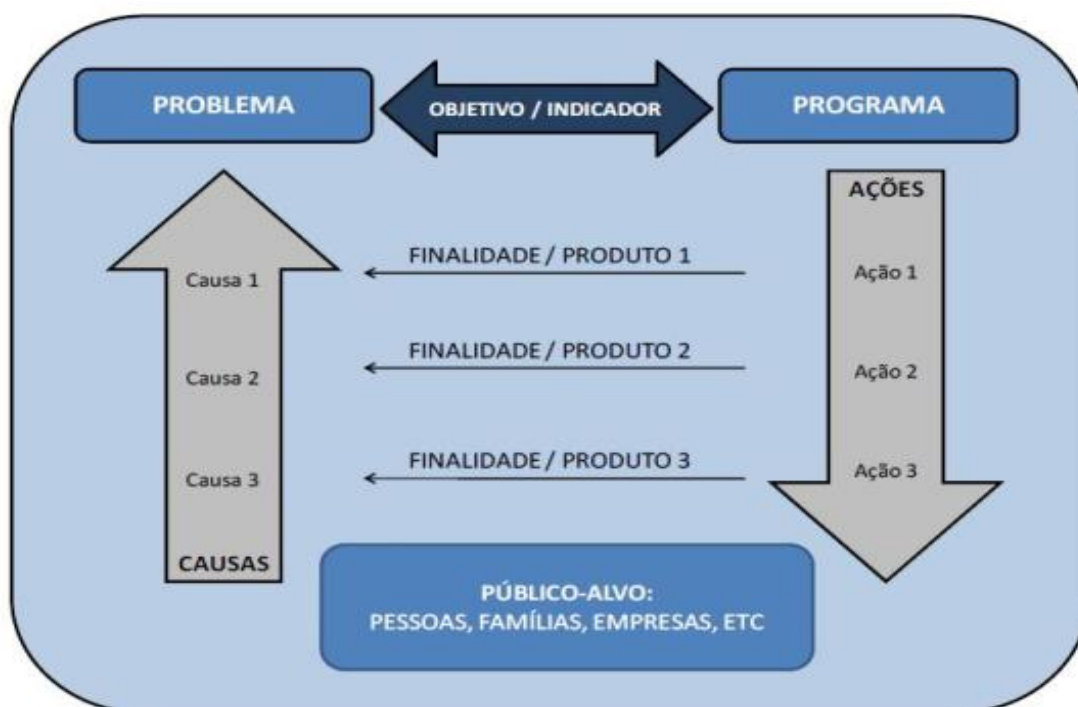
Isso posto, pode-se afirmar que o PPAG contém a escolha dos programas que serão a pauta do governo para um período de quatro anos. A definição dos programas ocorre após um processo de revisão qualitativa e quantitativa da estrutura programática já existente. Na etapa

qualitativa o foco recai sobre os atributos qualitativos dos programas, ações e indicadores, como o objetivo do programa, a finalidade da ação e a confiabilidade dos indicadores. Já na fase quantitativa, são revistas as metas físicas e financeiras determinadas em momento anterior.

Assim, para a elaboração do PPAG atual, 2012-2015, foi realizada uma revisão qualitativa da estrutura programática do plano anterior a fim de decidir sobre a manutenção, exclusão ou criação de novos programas. Esses deverão ser construídos após a identificação de carências e demandas administrativas ou socioeconômicas, uma vez que a finalidade dos programas consiste em amenizar ou mitigar algum problema existente.

Com base nessa definição, a metodologia de elaboração e revisão do PPAG, utilizada em Minas Gerais, estabelece que seja feita a identificação do problema que cada programa integrante do plano de médio prazo busca atacar. Além disso, as causas desse problema também devem ser evidenciadas através da assimilação dos fatores que contribuem para o surgimento, manutenção ou expansão de uma situação problema. Essa correlação pode ser observada da Figura 2.

Figura 2: Lógica da construção de um programa



Fonte: MINAS GERAIS, **Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão**. Manual de Elaboração do PPAG 2012-2015 e Proposta Orçamentária 2013. [Belo Horizonte, 2012a], p. 22.

O Estado de Minas Gerais utiliza uma classificação diferenciada para a estrutura programática que compõe o seu plano de médio prazo. A rotulação do programa é atribuída de acordo com o seu grau de importância para a condução da estratégia do Governo, ou seja, o posicionamento em que ocupa no mapa estratégico definido no PMDI. Desse modo, eles podem ser chamados de estruturadores, associados ou especiais.

Os programas estruturadores são aqueles considerados estratégicos dentro de cada Rede de Desenvolvimento definida no planejamento de longo prazo. Neles são alocados os recursos do Estado de maneira prioritária, uma vez que esses compõem o eixo fundamental de atuação do governo. Os programas associados, por sua vez, são aqueles que colaboram de forma sinérgica com os programas estruturadores, observando-se os objetivos estratégicos do PMDI e a sua visão de futuro. Assim, os associados não são o cerne dos esforços do governo, mas perseguem juntamente com os estruturadores os resultados finalísticos que compõem as Redes de Desenvolvimento. E, por fim, têm-se os programas especiais que não possuem relação explícita com as Redes estabelecidas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, mas são relevantes para a Administração Pública, uma vez que contribuem para a manutenção e melhoria da máquina pública.

Incluem-se nesse escopo: os programas padronizados Apoio à Administração Pública (701) e Obrigações especiais (702), em que se destacam as despesas com pessoal ativo e inativo, o pagamento da dívida pública fundada e de precatórios e as transferências constitucionais a municípios; os programas desenvolvidos pelos Outros Poderes; e os programas que tenham como foco central a manutenção e a melhoria da própria máquina pública, representada por seus processos, estruturas e servidores. (MINAS GERAIS, 2012a, p. 15).

Essa classificação diferenciada implica em uma metodologia de gerenciamento específica para os estruturadores e outra direcionada para associados e especiais. Os estruturadores, devido à importância estratégica que apresentam para o Estado, estão sujeitos a um gerenciamento intensivo desde a sua concepção com um fluxo de recursos orçamentários e financeiros garantidos à sua execução (VILHENA, *et al*, 2005). Tal gerenciamento é realizado, atualmente, pelo chamado Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional (NCGERAES), integrante da estrutura orgânica da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG). Já os programas associados e especiais tem seu monitoramento coordenado pela Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária (SCPPO), que também faz parte da SEPLAG e é a encarregada de coordenar todo o processo de planejamento e orçamento do Estado.

Cada um dos programas do Estado é composto por um conjunto de ações que visam atacar as origens da situação-problema identificada. As ações são classificadas seguindo a tipologia unificada para todos os entes da Federação, estabelecida pela Portaria nº 42/1999. Porém, existem algumas particularidades em Minas Gerais com relação à forma de separação de seus programas.

Os Programas Estruturadores subdividem-se em projetos e processos estratégicos, sendo que os primeiros são definidos como “empreendimento único, singular, com início e fim determinados, que mobiliza recursos e competências para realizar entregas específicas com alto poder de transformação” (MINAS GERAIS, 2012a, p. 27), já os processos são aquelas ações desenvolvidas de maneira recorrente, estruturada e desenhada para produzir resultados específicos para um determinado usuário. Os processos devem representar grande relevância estratégica, alto nível de exposição externa e elevado volume de recursos envolvidos. Essa separação foi recentemente adotada pelo NCGERAES para melhor adequar-se as boas práticas estabelecidas no PMBOK¹⁹.

Por outro lado, os programas associados possuem ações denominadas simplesmente de projetos ou atividades. E os programas especiais, além desses dois tipos também possuem as operações especiais. Essas três definições seguem o que é estabelecido no Art. 2º da Portaria nº 42. A Figura 3 mostra como ocorre essa vinculação entre as ações e os Programas Estruturadores, Associados e Especiais.

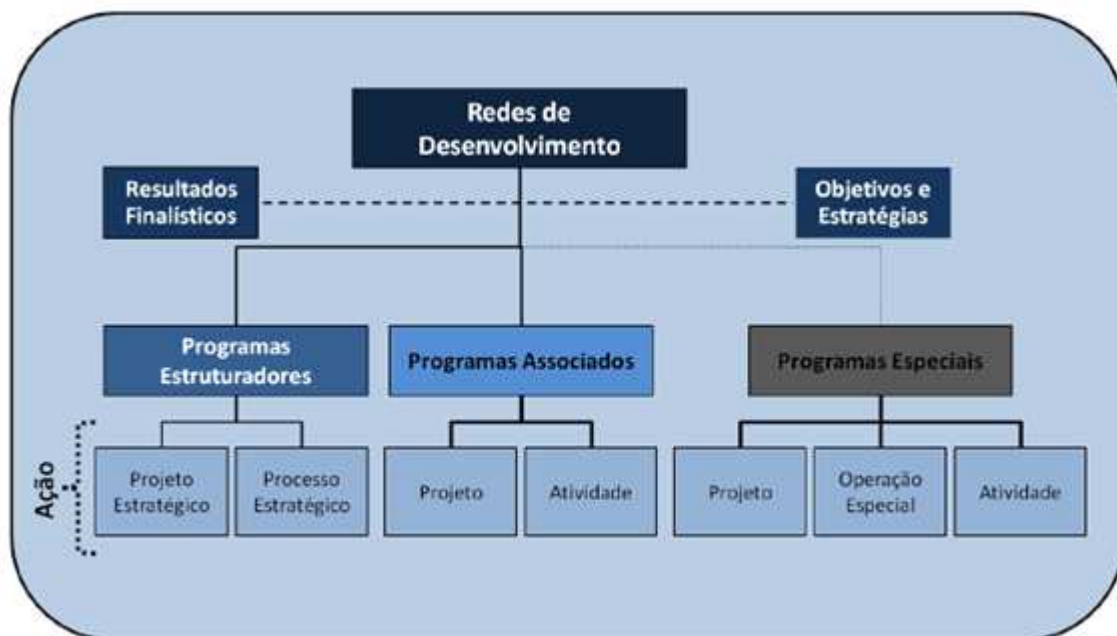
Além disso, os programas podem incluir, ainda, as ações chamadas não orçamentárias, que são aquelas que não necessitam de alocação de recursos para alcançar um objetivo, embora possam utilizar outros recursos como gerenciais, tecnológicos, humanos e materiais.

A execução dessas ações deve sempre resultar em um único produto a ser especificado no PPAG - podendo esse ser um bem, um serviço ou uma transferência financeira - que será ofertado para a população ou para a própria administração pública, entidades civis e governamentais. Para medir quanto do produto deverá ser entregue ao público-alvo são estabelecidas metas físicas.

¹⁹ O guia *Project Management Body of Knowledge (PMBOK)* é o principal produto da organização *Project Management Institute (PMI)*, e se baseia em um conjunto de métodos e técnicas consideradas como as “melhores práticas” a serem utilizadas no gerenciamento de projetos.

As metas devem ser fixadas tendo em consideração a execução da ação nos exercícios anteriores, o comportamento da evolução da ação no ano corrente e a perspectiva futura de sua realização, tendo em vista torná-las ao mesmo tempo exequíveis e desafiadoras. (MINAS GERAIS, 2012a, p. 38).

Figura 3: Estrutura de vinculação entre os tipos de programas e suas ações.



Fonte: MINAS GERAIS, **Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão**. Manual de Elaboração do PPAG 2012-2015 e Proposta Orçamentária 2013. [Belo Horizonte, 2012a], p. 11.

Exceto para as ações não financeiras, são também estabelecidas metas financeiras que representam as estimativas do montante monetário requisitado para que a ação consiga cumprir e entregar sua meta física. Ambas as metas devem ser previstas para os quatro anos contemplados pelo PPAG. Vale ressaltar que, as estimativas para os outros anos de vigência do PPAG podem ser alteradas durante o processo de revisão quantitativa do Plano. Os dados financeiros, que são lançados nesse momento, servirão de base para o detalhamento dos custos de cada ação na LOA. Serão estipulados, com clareza, os recursos que irão financiá-las, bem como detalhadas as despesas a serem executadas no exercício.

c) LDO e LOA

A Constituição mineira traz algumas diferenciações com relação ao disposto para a LDO na CF/88. A primeira delas é com relação aos prazos, do mesmo modo que ocorre

com o PPAG, a LDO também tem o prazo acrescido de um mês, sendo encaminhada para votação no Legislativo até 15 de maio e devolvida para sanção do Executivo até 31 de julho.

Outra diferença apresentada pela LDO mineira diz respeito à criação de uma Comissão Permanente, composta por seis membros, sendo: um pela Mesa da Assembleia, um pelo Governador do Estado, um pelo Presidente do Tribunal de Justiça, um pelo Procurador-Geral de Justiça, um pelo Presidente do Tribunal de Contas e um pelo Defensor Público-Geral do Estado. A função dessa comissão será compatibilizar as propostas parciais que compõem a Lei de Diretrizes, enviadas por cada Poder, pelo Ministério Público, pelo Tribunal de Contas e pela Defensoria Pública. Além disso, deverão emitir laudo conclusivo avaliando a capacidade real do Estado em arcar com os custos das propostas parciais, indicando, caso seja necessário, os devidos ajustes para se atingir o equilíbrio da despesa com a receita.

No mais, a LDO mineira segue as mesmas disposições da CF/88 no que tange a construção de seus Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais, as orientações para a elaboração da LOA e demais competências inerentes à lei de diretrizes.

Da mesma forma que acontece com a LDO, a LOA mineira também difere muito pouco do estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Semelhante aos outros dois outros instrumentos, o prazo estabelecido para o término da elaboração do projeto da LOA e, conseqüentemente, para seu envio à apreciação do Legislativo, também é acrescido em um mês no Estado de Minas Gerais. Seu prazo coincide com o estabelecido para o PPAG, cujas datas limites são 30 de setembro para encaminhar para votação e 15 de dezembro para devolução ao Executivo.

4.2 Integração entre planejamento e orçamento

A consolidação do planejamento sistêmico por meio da aplicação do PMDI, do PPAG, da LDO e da LOA não significa que exista, atualmente, no Estado de Minas Gerais uma efetiva integração entre planejamento e orçamento. Os autores Tavares (2006), Araújo Júnior (2008) e Fonseca (2010) evidenciam, em seus estudos, que muitas das metas incluídas nos planos mineiros e nas leis orçamentárias não se concretizam na prática.

Tavares (2006) analisa a elaboração e a execução do orçamento da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE) durante o período entre 2004-2006, por meio de um estudo sistemático do orçamento. Ao comparar os valores orçamentários que são

programados na LOA e aqueles que são efetivamente executados pelos programas da Secretaria, a autora chegou à constatação de que “[...] o planejamento se distanciou da realidade imposta.” (TAVARES, 2006, p. 74). Para ela, existe uma imprevisibilidade orçamentária que é decorrente da incapacidade do órgão de mensurar suas despesas. Isso faz com que haja a necessidade constante de alterações no orçamento durante o exercício e com que se verifique uma superestimação da despesa planejada. Esse diagnóstico é suficiente para a autora afirmar que o órgão realiza um planejamento deficiente no que diz respeito a programar os seus gastos e que há uma falta de austeridade na realização do orçamento. Assim, em sua conclusão, Tavares (2006) assegura que o orçamento da SEE não alcança uma integração sustentável com o planejamento.

Para uma análise mais apurada do problema, Araújo Júnior (2008) desenvolveu uma metodologia que possibilita examinar o desempenho do sistema orçamentário, sobretudo no que tange à capacidade de concretização das estratégias, programas e metas que estão estabelecidos no Plano Plurianual e na Lei Orçamentária. Essa avaliação é possível por meio do Índice de Desempenho do Planejamento (IDP), que é composto por doze indicadores que mostram a proporção de ações, programas e indicadores que estão de acordo com parâmetros razoáveis e adequados de planejamento. O IDP é dividido em três sub índices (ARAÚJO JÚNIOR, 2008, p. 10, 15 e 20):

1º) o IDP-A, ou a dimensão da ação do índice, que “[...] se destina à verificação do desempenho institucional no planejamento e execução de todas as ações orçamentárias inscritas no PPA”;

2º) o IDP-P, ou a dimensão de programa do índice, que “[...] analisa o desempenho institucional a partir de uma visão macroscópica dos programas estabelecidos no âmbito do PPA” e;

3º) o IDP-I, ou a dimensão indicador do índice, que “[...] tem como foco a demonstração do desempenho do planejamento no mapeamento e superação dos problemas que justificam a existência dos diversos programas elencados no PPA.”

De um modo geral, esses sub índices comparam as metas físicas e orçamentárias estabelecidas durante o planejamento para cada programa e ação governamental com o que, de fato, foi realizado ao final do exercício.

Assim, ao aplicar sua metodologia para o Estado de Minas Gerais, durante o mesmo período utilizado no estudo de Tavares (2006), os resultados encontrados corroboram

com a argumentação da autora. Para Araújo Júnior (2008), a adoção de instrumentos de planejamento e orçamento - como a LOA, a LDO e o PPAG - representam, ainda, um mero formalismo que pouco contribui, em termos reais, para a institucionalização e consolidação do orçamento-programa. O autor verificou que menos de 40% das ações ou programas do Estado analisados no período obtiverem resultado para o IDP dentro do intervalo que considera satisfatório²⁰. Diante disso, Araújo Júnior (2008) defende que se realmente houvesse uma integração entre planejamento e orçamento, os índices calculados demonstrariam uma maior compatibilidade entre as execuções físicas e financeiras.

Fonseca (2010), embora não tenha o orçamento como foco em seu trabalho, utiliza a metodologia de Araújo Júnior (2008) para fazer um estudo comparativo sobre o modelo de gerenciamento dos Programas Estruturadores e Associados do estado de Minas Gerais. Ele realiza o cálculo de duas dimensões do Índice de Desempenho do Planejamento, o IDP-A e o IDP-P para fazer uma comparação quantitativa entre os dois tipos de programas supracitados.

O IDP-P tem como sub índice o “percentual de programas com taxa de execução financeira entre 70 – 130%”. Ao calcular o sub índice para os Programas Estruturadores e Associados no período de 2004-2009, o autor mostra que em nenhum ano os programas atingiram percentual dentro do intervalo considerado satisfatório, nem Estruturadores e nem Associados. O autor argumenta que, pelo fato de os Programas Estruturadores terem um tratamento diferenciado, principalmente, no que se refere ao monitoramento, esperava-se que esse tipo de programa obtivesse um desempenho superior ao dos Programas Não Estruturadores. No entanto, nem sempre é esse o resultado encontrado nos cálculos realizados.

Para explicar tal questão, Fonseca (2010), por meio da realização de entrevistas e de uma análise detalhada das despesas dos programas, atentou para o fato de que os Programas Não Estruturadores possuem a maioria de seus gastos destinada a despesas rotineiras sendo, portanto, mais previsíveis. Em contrapartida, os Programas Estruturadores possuem muitas ações de investimentos que implicam em uma maior complexidade em se estimar despesas, bem como de executá-las. Isso porque existem poucas informações precisas que auxiliem o planejamento futuro desse tipo de gasto, além disso, os investimentos sofrem

²⁰ “A **faixa de 0,7 a 1,3** é considerada um intervalo razoável de variação, fora do qual há uma distorção desproporcional entre a execução física e a execução financeira, denotando falha no planejamento da ação. “ (ARAÚJO JÚNIOR, 2008, P. 16) (destaque nosso)

muita influência de fatores externos, ao contrário do que ocorre com as despesas de custeio que são maioria nos Programas Associados.

Apesar de Fonseca (2010) tentar fornecer algumas explicações para a disparidade existente entre o orçamento programado e o efetivamente executado nos Programas Estruturadores, ele não responde por que essa discrepância também ocorre nos programas chamados associados que, segundo ele, são mais previsíveis e estão menos sujeitos a grandes oscilações durante a execução da despesa. Tavares (2006) e Araújo Júnior (2008), por sua vez, também não explicam porque isso acontece e quais os fatores que contribuem para que o hiato entre orçamento e planejamento ocorra.

5 METODOLOGIA

Diante da constatação de Araújo Júnior (2003), Tavares (2006) e Fonseca (2010) de que há um descompasso entre o orçamento que é planejado e o que é efetivamente executado no Estado de Minas Gerais, o presente trabalho optou por realizar uma pesquisa de cunho exploratório que pretende “[...] proporcionar maior familiaridade com o problema com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses.” (GIL, 2002, p.41) Além disso, esse tipo de pesquisa possibilita o aprimoramento de ideias e intuições acerca do tema.

O problema em questão é o descompasso entre o orçamento que é planejado e o que é, de fato, executado durante o exercício financeiro em Minas Gerais. Espera-se que os resultados encontrados sirvam de base para que se entenda como a etapa de elaboração orçamentária pode influenciar o hiato existente.

Para o desenvolvimento da pesquisa realizou-se, inicialmente, uma revisão bibliográfica identificando-se os principais autores e obras que abordam o tema do orçamento público. A intenção é aprofundar um pouco mais sobre o assunto e identificar os pressupostos teóricos que irão embasar a análise realizada nesse estudo. Como complemento, também foi feita uma pesquisa documental que, segundo Gil (2002) utiliza materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser revistos de acordo com os objetos da pesquisa.

Nesse sentido, fez-se uma análise das Leis Orçamentárias Anuais do Estado de Minas Gerais. Além disso, outros instrumentos de planejamento do governo mineiro foram consultados, como o PPAG e o PMDI. E, ainda, cabe destaque às informações retiradas de três manuais: o Manual de Revisão do PPAG 2012-2015 e Proposta Orçamentária 2013, o Manual SIGPlan – ambos publicados pela própria SEPLAG -, e o Manual Técnico de Orçamento (MTO-2013) publicado pela União.

Para examinar a etapa de elaboração orçamentária foi escolhida a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG). A escolha se justifica por acreditar que esse órgão deveria ser modelo para o estado no que tange ao planejamento orçamentário, uma vez que possui como competência a coordenação do processo de elaboração dos planos e da lei orçamentária, bem como o acompanhamento da execução dos programas e ações que contribuem para o alcance da estratégia do Estado.

Para realizar o panorama de atuação da SEPLAG foi consultado o PPAG 2012-2015, que contém os programas e ações detalhados por setor de governo. Já para realizar a análise das principais despesas da Secretaria foi utilizado o Armazém de Informações do Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais (SIAFI-MG).²¹

Diante da inexistência de documentos que descrevam detalhadamente como, de fato, ocorre a etapa de elaboração orçamentária na Secretaria, realizou-se entrevistas com os atores envolvidos no processo. Através de entrevistas semiestruturadas foram levantadas informações acerca de como o processo é conduzido e quais os principais procedimentos realizados. Esse tipo de entrevista permite que o entrevistador explore mais amplamente a questão em estudo, devido à liberdade que possui em não seguir de forma exata um roteiro pré-estabelecido. É possível conduzir a situação na direção que o entrevistador considerar mais adequada (MARCONI; LAKATOS, 2004).

Assim, foram elaborados roteiros (APÊNDICE A) contendo perguntas que serviram para orientar a condução da entrevista, estando aberta a possibilidade de novas perguntas e questionamentos por parte do entrevistador quando achar necessário. As entrevistas foram realizadas com 12 (doze) pessoas, sendo:

a) Uma da Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária (SCPPO), que é vinculada a SEPLAG e é encarregada de coordenar todo o processo de planejamento e orçamento do Estado. A pessoa foi escolhida devido ao conhecimento que detém acerca do processo de coordenação e suas falas serão identificadas nesse trabalho como Entrevistado A.

b) Uma do Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional (NCGERAES), que também é vinculada a SEPLAG, e é a unidade central encarregada de acompanhar através de uma metodologia específica os programas considerados estratégicos de todo o Estado. A pessoa foi escolhida devido ao conhecimento que detém acerca do processo de coordenação dos Programas Estruturadores e será identificada como Entrevistado B.

c) Uma da Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças (SPGF) da SEPLAG, que é a unidade de planejamento encarregada de coordenar o processo de

²¹ Banco de dados que armazena as informações da Administração Pública do Estado de Minas Gerais.

elaboração orçamentária interno à Secretaria em estudo. A pessoa foi escolhida devido ao conhecimento que detém acerca do processo de coordenação da elaboração orçamentária dentro da SEPLAG e será representado pelo termo Entrevistado C.

d) Nove gestores de ações orçamentárias, responsáveis pela elaboração do orçamento que será incluído na Lei Orçamentária Anual. A escolha dos nove gestores ocorreu após a distribuição de todas as 35 ações orçamentárias da SEPLAG em faixas orçamentárias, de acordo com o valor que atribuíram à proposta orçamentária de 2013. Assim, foram identificadas três faixas: baixa, intermediária e alta. Dentro de cada faixa foram escolhidas três ações, de maneira aleatória, para que os gestores fossem entrevistados. A divisão das faixas orçamentárias pode ser observada no APÊNDICE B. As falas dos gestores são identificadas nesse trabalho pela palavra “Entrevistado” seguida pelas letras que vão de “D” até “L”.

Na abertura de cada entrevista, foram informados os objetivos do estudo, sendo esclarecidos os aspectos relacionados ao sigilo da identidade e solicitada a permissão para gravação. As entrevistas foram pessoais e individuais, agendadas e conduzidas pela autora deste trabalho e foram realizadas no período de 20 de Setembro a 15 de Outubro de 2012, na Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves, sede oficial do Governo do Estado de Minas Gerais, em Belo Horizonte.

O sigilo à identidade dos servidores é respeitado dado que os trechos retirados das entrevistas que são incluídos neste trabalho não faz menção aos seus nomes ou a unidade em que estão lotados na SEPLAG, sendo utilizada sempre a palavra “Entrevistado” seguida por uma letra correspondente a cada pessoa.

6 SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE MINAS GERAIS

A SEPLAG, atualmente, tem sua finalidade regulamentada pelo Art. 2º do Decreto Estadual nº 45 794, de 02 de dezembro 2011:

Art. 2º - A SEPLAG tem por finalidade coordenar a formulação, a execução e a avaliação de políticas públicas, visando ao desenvolvimento econômico, social e institucional do Estado, propor e executar políticas públicas de recursos humanos, orçamento, recursos logísticos e Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC, modernização administrativa e saúde ocupacional, bem como exercer a coordenação geral das ações de governo e a gestão da estratégia governamental [...].

Ainda segundo o mesmo Decreto Estadual, compõem a área de competência desse órgão o Conselho Estadual de Política de Administração e Remuneração de Pessoal, por subordinação administrativa. Por vinculação tem-se a autarquia Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais – IPSEMG; a Fundação João Pinheiro - FJP; e as empresas: Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais – PRODEMGE e Minas Gerais Administração e Serviços Ltda. - MGS. No entanto, nenhum deles será contemplado nesse estudo, diante do fato de que seus orçamentos são elaborados e executados de maneira dissociada à Secretaria e, portanto, possuem Unidades Orçamentárias diferentes da SEPLAG.

Já a estrutura orgânica da SEPLAG, determinada pela Lei Delegada Estadual nº180, de 20 de janeiro de 2011, contempla a Auditoria Setorial e três Assessorias: a Jurídico-Administrativa (AJA); a de Gestão Estratégica e Inovação (AGEI) e a de Apoio Administrativo e de Comunicação Social (ASCOM). As subsecretarias também são três: a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto (SPLOR); a Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental (SUGES) e a Subsecretaria de Gestão de Pessoas. Cada uma possui suas respectivas Superintendências que, por sua vez, são compostas por diretorias. Além disso, o Gabinete também possui três Superintendências e uma Coordenadoria diretamente ligadas a ele, sendo essas subdivididas em diretorias – no caso das Superintendências –, e em núcleos – no caso da Coordenadoria.

Dentre as competências atribuídas a esse conjunto de unidades, o Decreto Estadual nº 45 794/2011 ressalta o acompanhamento e controle dos planos, programas e projetos de duração anual e plurianual do governo, cabendo-lhe a coordenação da revisão anual do PPAG e da elaboração da proposta de LOA. A SEPLAG também deve

compatibilizar e avaliar a alocação dos recursos orçamentários e financeiros visando às necessidades das unidades da Administração Pública. Além disso, deverá estabelecer normas e difundir modelos de políticas de recursos humanos, de modernização de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), promover atividades de perícia médica, dentre outras finalidades voltadas para a própria Administração Pública.

Esta seção evidencia como as finalidades e as competências da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão estão refletidas nos programas governamentais que são conduzidos pelo órgão. Além disso, faz-se o detalhamento das despesas desses programas, de modo a contribuir para o entendimento da análise da elaboração orçamentária do órgão, a qual consta na próxima seção.

6.1 Os programas governamentais desenvolvidos pela SEPLAG

Os doze programas que serão desenvolvidos pelas unidades pertencentes à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, no exercício de 2013, foram definidos após a revisão do PPAG em 2012. Eles estão divididos da seguinte maneira: dois estruturadores, nove associados e um especial.

As ações orçamentárias incluídas nesses programas totalizam trinta e cinco. A maioria das ações está voltada, principalmente, para atividades internas à própria Secretaria e aos demais órgãos e entidades do Estado. Isso corrobora com a finalidade da SEPLAG, que é justamente coordenar as ações do estado e a gestão da estratégia governamental. Desse modo, fazendo-se uma correlação com a definições de atividade meio²², a SEPLAG pode ser considerada uma “Secretaria Meio”, dado que seu papel é auxiliar os demais órgãos na condução e alcance da estratégia do Governo.

De acordo com as informações disponíveis no PPAG, será feita uma breve descrição de todos os programas da Secretaria para facilitar o entendimento acerca do que é realizado pelas unidades integrantes de sua estrutura orgânica.

Os dois Programas Estruturadores são o “Governo Eficiente” e o “Descomplicar - Minas Inova”. O primeiro tem como objetivo ampliar a qualidade e a produtividade dos serviços que são prestados pelo Governo, buscando progressos na gestão estadual, que impactem nos usuários finais desses serviços. Suas ações visam à modernização

²² Atividades-meio são as atividades que não estão voltadas diretamente para função principal da organização.

na administração de serviços e dos sistemas de pessoal, aperfeiçoamento das ferramentas de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) utilizadas no governo, e a implantação de um modelo de gestão regionalizada - através da ação chamada “Governança em Rede”.

O outro Programa Estruturador, o “Descomplicar - Minas Inova”, pretende, por sua vez, incentivar a cultura de inovação dentro do governo de Minas e promover um ambiente adequado ao desenvolvimento de negócios e a prestação de serviços de qualidade pelo Estado. As duas ações desse programa que estão sob a responsabilidade da SEPLAG são a “Inovação na Gestão Pública” e a “Gestão e Operação das Unidades de Atendimento Integrado – UAI”.

A Coordenação das UAIs é de extrema importância dentro da Secretaria, uma vez que presta serviços diretamente à população, contrariando a tendência das ações da SEPLAG, que são voltadas, em primeiro plano, para a melhoria e desenvolvimento do próprio Estado. Dentre os serviços ofertados à população pelas UAIs, pode-se destacar a emissão de Carteira de Identidade, Carteira de Trabalho, Passaporte, Seguro Desemprego e a disponibilização de vagas de trabalho.

Já o único Programa Especial da Secretaria, “Apoio à Administração Pública”, contém ações de várias Secretarias do Estado que compartilham de um mesmo objetivo: garantir os recursos (humanos, técnicos, financeiros, materiais) necessários à execução das políticas públicas do governo mineiro. Na SEPLAG, as ações pertencentes a esse programa são: a “Direção Superior”, o “Planejamento, Gestão e Finanças”, a “Coordenadoria Regional” e a “Remuneração de Pessoal Ativo e Encargos Sociais”. As três primeiras referem-se a gastos rotineiros para manutenção das três unidades da Secretaria que são, respectivamente, o Gabinete, a Superintendência de Planejamento Gestão e Finanças (SPGF) e a Superintendência de Coordenação Regional (SCR). A SCR tem a competência de planejar, acompanhar e avaliar as Coordenadorias Regionais da SEPLAG sediadas em 25 municípios mineiros. A quarta ação do programa especial reúne recursos para que seja feito o pagamento do pessoal ativo da Secretaria.

Com relação aos Programas Associados, cabe destacar que os programas “Planejamento, Orçamento e Articulação das Ações Governamentais”; “Qualidade e Produtividade do Gasto” e a “Administração Logística, Patrimonial e Gestão do Sistema Corporativo de Administração de Materiais e Serviços”, de um modo geral, buscam possibilitar melhorias nos processos internos dos órgãos, visando resultados mais eficientes da

atuação da gestão pública, seja com relação ao planejamento, aos gastos ou com relação a logística.

Os programas “Modernização da Gestão e do Planejamento” e “Gestão da Estratégia Governamental” também estão relacionados a melhorias na gestão e na eficiência, porém, o primeiro foi criado para cumprir o plano operacional desenhado para que Minas Gerais utilizasse os recursos advindos do “Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal” (PNAGE). Esse programa é conduzido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) da União que repassa o recurso aos estados. O outro programa é de responsabilidade da SUGES, contendo ações direcionadas para melhorias na condução da estratégia do governo e nos instrumentos, métodos e ferramentas que são utilizados na gestão por resultados.

Além disso, existem três programas associados que possuem ações voltadas, primordialmente, para os servidores públicos, quais sejam: “Programa Saúde Ocupacional e Execução Pericial”, “Administração de Pessoal e Gestão dos Sistemas de Pessoal” e “Gestão Estratégica de Pessoas”.

O primeiro é relativo à condução das atividades realizadas pela Superintendência Central de Perícia Médica e Saúde Ocupacional (SCPMSO), que têm como objetivo promover e manter a saúde dos servidores públicos estaduais.

Já o segundo, tem como unidade responsável a Superintendência Central de Administração de Pessoal (SCAP), que atua para que seja feito o devido pagamento das remunerações aos servidores ativos e inativos de todo o Estado e, também, estabelece normas e diretrizes para a política de gestão da vida funcional dos servidores públicos.

Por outro lado, o programa de “Gestão Estratégica de Pessoas” é conduzido pela Superintendência Central de Política de Recursos Humanos (SCPRH) e contempla atividades ligadas à divulgação e criação de políticas de gestão de desempenho, de desenvolvimento e valorização do servidor e, ainda, a coordenação de concursos públicos dentro dos órgãos.

Por fim, tem-se o programa de “Governança Eletrônica” que fornece para os órgãos e entidades mecanismos de padronização para a gestão da tecnologia da informação, comunicação e processos. Além disso, uma de suas ações é considerada diferenciada – assim como a ação da Coordenação das UAIs – por lidar diretamente com a população mineira. A ação “Aperfeiçoamento dos Canais de Atendimento Eletrônico ao Cidadão” disponibiliza para

o cidadão quatro canais de atendimento eletrônico: o Portal “mg.gov.br”, dispositivos móveis, terminais de autoatendimento e o atendimento por telefone (Ligminas - 155). Esses canais, além de facilitarem a comunicação entre o Estado e o cidadão, também possibilitam um maior acesso da população à informação.

6.2 Composição da despesa da SEPLAG

Na Lei Orçamentária mineira é publicado, anualmente, o programa de trabalho do governo acompanhado do demonstrativo de despesa dos órgãos e entidades. Esse detalhamento é feito para cada ação que compõe os programas incluídos no Plano Plurianual. Assim, devido à obrigatoriedade legal de a LOA estar relacionada com o PPAG, a análise das despesas que são programadas pela Secretaria foi feita dividindo-a em dois períodos coincidentes com os dois últimos planos de médio prazo do estado: 2008-2011 e 2012-2015.

Na LOA, os gastos são, geralmente, distribuídos nos três grupos de despesa: Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes e Investimentos.²³ De acordo com a Tabela 1, é possível verificar como ocorreu essa divisão no orçamento da Secretaria nos quatro anos do PPAG 2008-2011.

Os percentuais atribuídos a cada grupo de despesa mostram quanto eles representam do valor total do orçamento proposto. Assim, é possível notar que as despesas correntes, em todos os anos, tiveram percentual sempre acima de 50% e compõem a parcela mais significativa do gasto da Secretaria.

Os gastos de despesa com pessoal e encargos, em valores absolutos, seguem uma tendência de crescimento, principalmente, devido a aumentos que ocorrem anualmente na remuneração dos servidores, dentre eles pode-se citar os acréscimos nos salários das

²³ **Pessoal e Encargos Sociais:** Despesas com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o caput do art. 18 da Lei Complementar 101, de 2000.

Outras Despesas Correntes: Despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

Investimentos: Despesas com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente. (MINAS GERAIS, 2012a, p.147)

carreiras do Estado e elevação do salário mínimo. Em geral, esse gasto representa por volta de 25% do valor total da despesa da SEPLAG.

Já os gastos com investimentos são, quase sempre, os menores em valores absolutos e percentuais. Isso pode ser explicado observando-se a própria natureza das ações da Secretaria. A maioria delas são ações associadas, utilizadas para apoiar as ações consideradas estratégicas para o governo. Assim, muitas das atividades desenvolvidas dentro da Secretaria são rotineiras e demandam pouco investimento do Governo.

Tabela 1: Grupos de Despesas da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais - Exercícios de 2008-2011. (Em valores correntes)

Grupo de Despesa	2008		2009		2010		2011	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Pessoal e Encargos Sociais	41.014.250	24,23	55.156.894	24,08	55.661.474	9,21	69.627.999	25,85
Outras Despesas Correntes	100.798.463	59,55	120.003.843	52,39	419.130.505	69,37	159.800.474	59,32
Investimentos	27.443.199	16,21	53.907.533	23,53	129.429.503	21,42	39.963.809	14,83
TOTAL	169.255.912	100,00	229.068.270	100,00	604.221.482	100,00	269.392.282	100,00

Fonte: Dados básicos: Armazém de Informações/SIAFI-MG. Elaboração própria.

A exceção da análise geral da Tabela 1 é o ano de 2010. Nesse exercício, o total da despesa prevista ultrapassou o valor médio do período em mais de 200%, com despesas de custeio e investimentos também muito acima da média. Isso aconteceu, principalmente, devido à realização de “Operações de Crédito Contratuais – SWAP” incluídas no orçamento da Secretaria, que significam “recursos provenientes de reembolso decorrentes de operações de crédito para livre utilização do Estado” (MINAS GERAIS, 2012a, p. 203).

Tais recursos foram majoritariamente direcionados para o Projeto Estruturador que buscava viabilizar a implantação da Cidade Administrativa.²⁴ Em 2004 o projeto foi incluído no orçamento da SEPLAG, quando começou a ser pensado seu projeto arquitetônico básico. A obra foi concluída em 2010, e demandou um grande volume de recursos que

²⁴ O Projeto da Cidade Administrativa teve como objetivo centralizar os órgãos da Administração Direta e parte da Indireta do Governo do Estado de Minas Gerais, em um único local.

viabilizasse a mudança dos órgãos, instalados em diversas regiões da capital mineira, para a Cidade Administrativa.

De acordo com a consulta realizada no Armazém de Informações do SIAFI/MG, o programa da Cidade Administrativa em 2009 teve um gasto previsto de R\$ 60.100.000,00, que em 2010 passou para R\$ 228.878.450,00. Desde 2011, o programa deixou de ser parte da Unidade Orçamentária da SEPLAG e passou a ser de responsabilidade da Intendência, criada com o dever de planejar, coordenar, normatizar e executar as atividades necessárias à operação da Cidade Administrativa, conforme disposto no art. 16 da Lei Delegada nº 180/2011.

A Tabela 2 apresenta as duas propostas que compõem o atual Plano Plurianual de Ação Governamental 2012-2015 de Minas Gerais.

Tabela 2: Grupos de Despesas da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais - Exercícios de 2012 – 2013, em valores correntes.

Grupo de Despesa	2012		2013	
	R\$	%	R\$	%
Pessoal e Encargos Sociais	63.557.088	26,20	84.155.014	29,95
Outras Despesas Correntes	173.392.506	71,48	150.188.071	53,45
Investimentos	5.637.243	2,32	46.665.000	16,60
TOTAL	242.586.837	100,00	281.008.085	100,00

Fonte: Dados básicos: Armazém de Informações/SIAFI-MG. Elaboração própria.

Embora façam parte de um plano diferente do destacado para o período anterior, os anos de 2012 e 2013 também apresentam a tendência de a maior parte do orçamento da Secretaria destinar-se a gastos com custeio. Os programas, apesar de terem sofrido alterações, mantiveram a essência das ações da SEPLAG do período anterior e, portanto, continuam sendo, em sua maioria, programas associados que demandam muitos gastos de custeio. Embora pareça que em 2012 esses gastos foram maiores devido ao percentual de 71,48%, ele se manteve pouco acima do ano anterior em valores absolutos. O que ocorreu, de fato, foi que em 2012 o valor destinado a investimentos foi muito baixo, justificado pelo pouco recurso advindo de operações de crédito contratuais no ano.

Em 2013, o recurso originado de empréstimos foi bem maior e não foram planejados investimentos a serem realizados com recursos ordinários, ou seja, advindos do Tesouro do Estado. O total de investimentos de R\$ 46.665.000,00 será destinado a apenas três ações, de um total de trinta e cinco, sendo dois Projetos Estruturadores - “Inovação na Gestão Pública” e “Governo Digital” - e um Projeto Associado - “Desenvolvimento de Práticas de Gestão do Conhecimento”.

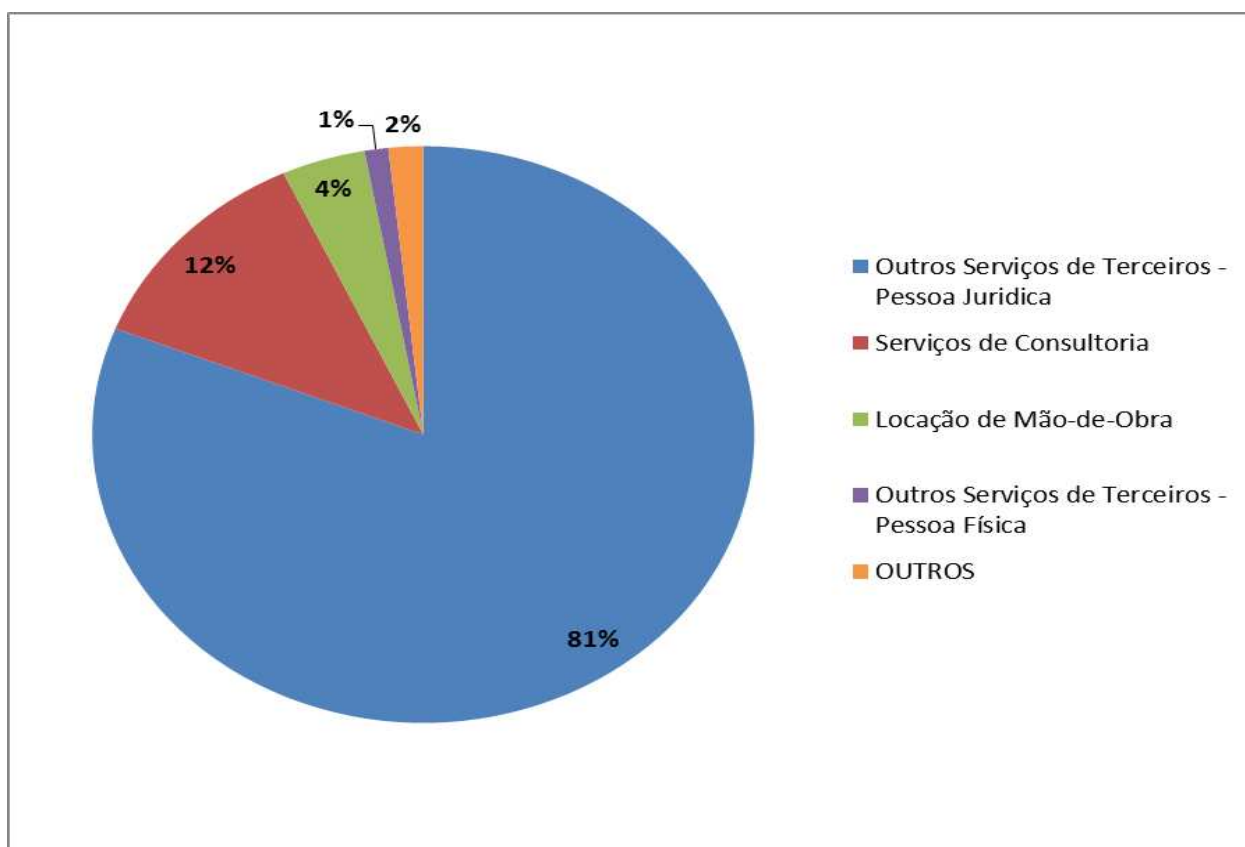
Assim como a despesa com investimentos, os gastos com pessoal também se mostraram mais elevados em 2013 com relação à 2012 e, de acordo com o Entrevistado A, esse aumento ocorreu devido a aumentos salariais reivindicados e atendidos no ano, dentre eles o aumento do salário para a carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGGs). Além disso, a política remuneratória, sancionada pela Lei nº 19 973, de 27 de dezembro de 2011, concedeu reajustes anuais aos servidores públicos do Estado que também provocaram impactos no momento de se pensar os gastos com pessoal para 2013. Contrapondo-se aos aumentos nas outras duas categorias, os gastos com custeio mostraram-se inferiores ao do ano anterior.

O Gráfico 1 faz o detalhamento por elemento de despesa, com base nos valores estimados para o exercício de 2013. De um total de R\$ 196.853.071,00 dos gastos com custeio e investimentos para 2013, 81% é destinado à contratação de serviços terceirizados. Esses serviços são, em sua maioria, Serviços de Tecnologia da Informática executados pela Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais – PRODEMGE ou por empresas privadas.

Isso ocorre porque muitas ações da SEPLAG envolvem a utilização de diversos sistemas que foram desenvolvidos para apoiar e acompanhar atividades que são realizadas em todo o Estado. Como exemplo, pode-se citar a ação “Gestão do Sistema SIAD e do Portal de Compras” que tem como finalidade a manutenção, disponibilização e aprimoramento de dois sistemas, o Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais (SIAD-MG) e o Portal de Compras-MG, oferecendo à administração pública estadual ferramentas para as atividades ligadas à gestão de compras, materiais e patrimônio. Assim, essa ação tem quase todo o seu recurso destinado ao pagamento a empresa que desenvolveu e hospeda esses sistemas. O mesmo acontece com outras ações semelhantes, como a “Gestão do Sistema de Administração de Pessoal”, o chamado SISAP, e a ação de “Expansão do Sistema de Gestão de Documentos no Estado (SIGED)”.

Outro gasto referente à tecnologia, que se encaixa no percentual de 81% evidenciado no Gráfico 1, é a contratação de serviços de comunicação através da transferência de dados, voz e vídeo por Rede IP – *Internet Protocol*. Além disso, têm-se os gastos com os serviços de atendimento ao cidadão, sob a forma de atendimento direto (pessoal) ou atendimento telefônico, pelas ações “Aperfeiçoamento dos Canais de Atendimento Eletrônico ao Cidadão” e “Gestão e Operação de Unidades de Atendimento Integrado – UAI” que, conforme já fora dito, são diferenciadas por trabalharem diretamente com atendimento à população. Podem-se destacar, ainda, nesse montante de serviços terceirizados, os gastos com inscrições em cursos técnicos e capacitação. As Coordenadorias Regionais e as UAIs instaladas nos diversos municípios mineiros têm a necessidade de um volume grande de recursos para pagamento de aluguéis, condomínios, tarifa de água, esgoto e luz elétrica.

Gráfico 1: Percentual dos Elementos de Despesa que Compõem a Proposta Orçamentária da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Exercício de 2013.



Fonte: MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Proposta orçamentária 2013**. Vol. V, Belo Horizonte. 2012c. p. 138 – 141.

Nota: Foi excluído da análise o montante destinado à Despesas com Pessoal e Encargos Sociais.

A segunda maior despesa programada para 2013, pela SEPLAG, foi com serviços prestados por consultorias. Em geral, os programas estruturadores contratam consultorias para auxiliar no desenvolvimento de seus projetos. Em 2013, todos os projetos estruturadores da SEPLAG preveem a contratação de alguma consultoria externa. Além disso, duas ações de programas associados também o farão no próximo exercício, quais sejam: “Coordenação e Aprimoramento da Política de Gestão do Desempenho” e “Desenvolvimento e Valorização do Servidor”.

Com 4% do total da despesa prevista para o próximo exercício (gráf. 1), aparecem os gastos com a locação de mão de obra, que envolve tanto os serviços de conservação e limpeza quanto os de apoio administrativo. Na SEPLAG, a principal empresa fornecedora dessa mão de obra é a Minas Gerais Administração e Serviços S.A (MGS), empresa pública vinculada à própria Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

Com uma proporção muito menor que o apresentado pelos serviços terceirizados por empresas, têm-se os serviços prestados por pessoa física. Nessa categoria está o pagamento para estagiários da Secretaria e para diárias a colaboradores eventuais que não possuem vínculo com o Estado, como palestrantes e membros de conselhos. Além disso, engloba as despesas com eventuais de gabinete²⁵, despesas miúdas de pronto pagamento²⁶ e, ainda, aluguel e condomínio pagos a pessoas físicas.

Em “Outros” (gráf. 1), incluem-se as despesas de custeio e de investimento que são em menor proporção, mas que são utilizadas na condução das atividades da Secretaria, quais sejam: pagamento de indenizações e restituições, diárias, passagens e despesas com locomoção, material de consumo, aquisição de equipamentos e material permanente, auxílios para transporte e alimentação, obrigações tributárias e contributivas e premiações em eventos realizados pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

Espera-se que o detalhamento dessas despesas contribua para um melhor entendimento acerca da análise da elaboração orçamentária das ações da SEPLAG, que será realizada na próxima seção.

²⁵ Despesas eventuais de realização exclusiva do Vice-Governador, Secretário de Estado, Advogado-Geral do Estado, Auditor-Geral do Estado, Secretário-Adjunto de Estado, Advogado-Geral Adjunto do Estado, Auditor-Geral Adjunto do Estado, servidores investidos em cargos de provimento em comissão do Grupo de Direção e Assessoramento – DAD, que exerçam atividades inerentes à chefia de Gabinete do Vice-Governador ou de Secretaria de Estado, Subsecretário de Assuntos Internacionais e Dirigentes máximo de órgãos autônomos, autarquias e fundações públicas (MINAS GERAIS, 2012a).

²⁶ Pequenas despesas urgentes para manutenção de serviços, que não permitem emissão de empenho prévio específico.

7 ANÁLISE DA ETAPA DE ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A etapa de elaboração orçamentária, por ser a etapa inicial do processo e envolver esforços de diversos atores, é considerada um momento crucial do ciclo orçamentário, onde são geradas as informações e os instrumentos para que as demais etapas - votação, execução e controle - sejam realizadas.

Nesta seção, serão identificados, os principais envolvidos na condução do processo de elaboração orçamentária na SEPLAG, cujo detalhamento da atuação e de suas competências foi baseado no Decreto Estadual nº 45 794/2011 e na Lei Delegada nº 180/2011. Em seguida, faz-se a descrição e a análise das informações coletadas pelas entrevistas²⁷ realizadas com tais atores. O foco da análise recai sobre o momento de tomada de decisão dos gestores das ações, a fim de verificar se a definição dos valores incluídos na proposta de LOA resulta em um planejamento orçamentário que não condiz com a realidade de execução das despesas.

7.1 Atores envolvidos no processo

A SEPLAG é a responsável por conduzir e coordenar tanto o processo de revisão do PPAG quanto o de elaboração do orçamento das ações governamentais. A Secretaria possui em sua estrutura orgânica a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto (SPLOR). Ligada a SPLOR, tem-se a Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária (SCPPPO) cuja finalidade é “coordenar, consolidar e apoiar os órgãos e entidades estaduais na elaboração das atividades de planejamento e orçamento, acompanhar e estimar o orçamento global, bem como fomentar a alocação eficiente de recursos orçamentários.”²⁸ As atividades internas à SCPPPO são executadas por três diretorias: Diretoria Central de Gestão Fiscal (DCGF), Diretoria Central de Planejamento, Programação e Normas (DCPPN) e Diretoria Central de Monitoramento da Execução Física e Orçamentária (DCMEFO).

A DCGF tem a função de projetar as receitas e as despesas fiscais do estado e acompanhar os indicadores fiscais atentando para possíveis riscos. Além disso, essa diretoria deve consolidar o Orçamento Fiscal e de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado.

²⁷ A metodologia para a realização das entrevistas consta na seção 5 deste trabalho.

²⁸ Art. 12 do Decreto nº 45 794, de 02 de dezembro 2011.

A DCPN, por sua vez, deve realizar a coordenação da elaboração dos instrumentos de planejamento e da mensagem anual do Governador à Assembleia Legislativa de Minas Gerais. A diretoria também estabelece metodologias e normas gerais para a elaboração orçamentária e do PPAG, bem como propõe treinamentos relacionados à matéria orçamentária para os órgãos e entidades da Administração Pública estadual.

A terceira diretoria, DCMEFO, deve assessorar e monitorar os órgãos e entidades estaduais na execução e elaboração do PPAG e do orçamento estadual. Essa diretoria possui servidores “setorialistas”. Isso significa que a diretoria possui pessoas que são responsáveis por auxiliar um número de órgãos e entidades no Estado, de modo a facilitar a comunicação entre os envolvidos no processo.

Paralelo à SCPPO, o Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional (NCGERAES) também atua na coordenação do processo orçamentário, embora sua atuação seja restrita aos programas estruturadores. Essa unidade foi criada para realizar o gerenciamento desse tipo de programa. Desde 2007, ela compõe a estrutura orgânica da SEPLAG. A chamada Superintendência Central de Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado – SCGERAES era vinculada à mesma Subsecretaria a qual pertence a SCPPO. Porém, em 2011, a unidade de gerenciamento dos projetos estratégicos passa a compor a recém-criada Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental (SUGES) e tornou-se o atual NCGERAES.

Apesar dessas mudanças, desde a sua concepção, o Núcleo utiliza uma metodologia de monitoramento intensiva de gestão de projetos, acompanhando e assessorando os Gerentes de Projetos e de Processos no que tange ao planejamento, execução e controle (VILHENA, *et. al*, 2005). Assim, o NCGERAES acompanha de maneira muito próxima todas as etapas de vida dos projetos e processos, desde a sua concepção, passando pela gestão financeira e orçamentária do mesmo até a entrega de seus produtos finais. Diante disso, a tarefa de reunir as informações relativas à proposta orçamentária dessas ações cabe ao Núcleo Central GERAES antes de serem consolidadas na LOA pela SCPPO.

Como interlocutores entre os órgãos e as unidades centrais, têm-se as Unidades de Planejamento e Orçamento, responsáveis pela coordenação técnica do processo de elaboração do orçamento e revisão do PPAG nas unidades orçamentárias das quais fazem parte. Em geral, nos órgãos da Administração Direta cabe às Superintendências de Planejamento, Gestão e Finanças (SPGFs) o acompanhamento dos programas e ações que compõem o PPAG. As SPGFs estão presentes em todas as Secretarias do Estado, podendo

admitir nomenclaturas diferenciadas, como “Superintendência de Planejamento, Orçamento e Finanças” ou, simplesmente, “Superintendência de Planejamento e Finanças”. Já na Administração Indireta, como autarquias e fundações, essas unidades são, comumente, chamadas de Diretorias de Planejamento, Gestão e Finanças (DPGFs).

Existe, ainda, um ator que tem, dentre as suas competências elencadas, a de auxiliar as unidades de planejamento durante o processo. As Assessorias de Gestão Estratégica e Inovação (AGEI) foram criadas em 2011, juntamente com a SUGES, tornando-se obrigatórias para todos os órgãos da Administração Direta do Estado. O Decreto-Lei 45 536, de 27 de janeiro de 2011, dispõe a estrutura orgânica da Administração Pública evidenciando essa nova diretriz.

Devido ao pouco tempo com que foram instituídas, ainda não estão muito claros os limites de atuação das AGEIs em conjunto com as SPGFs. Sabe-se que elas conduzem o Acordo de Resultados (AR)²⁹, coordenado pelo NCGERAIS. Devido ao fato de as AGEIs já trabalharem em conjunto com o NCGERAES dentro dos órgãos, em alguns deles as Assessorias também têm a tarefa de realizar o processo de revisão e monitoramento do PPAG, para os programas estruturadores, e de solicitar a elaboração orçamentária de suas ações. Porém, segundo os Entrevistados A e B, esse procedimento não está padronizado para todos os órgãos.

Assim, as SPGFs e, em alguns casos as AGEIs, coletam as informações que são enviadas pelos titulares das Unidades Administrativas responsáveis pelos programas e/ou ações.

A unidade administrativa responsável corresponde ao menor nível hierárquico com ampla responsabilidade de decisão e alocação de recursos no âmbito da ação. Desse modo, representa o vínculo da estrutura programática inscrita no plano plurianual com a estrutura institucional. Em regra, o gestor da ação é o titular da unidade administrativa responsável. (MINAS GERAIS, 2012a, p. 44).

Os titulares podem ser denominados de “Gerentes de Programas” e “Gestores da Ação”, no caso dos Programas Associados e Especiais. Enquanto que, para os Programas Estruturadores, eles são chamados de “Gerentes de Projetos” ou “Gerentes de Processos”.

²⁹ Instrumento gerencial criado pela Lei Estadual nº 14 694/2003, regulamentada pelo Decreto nº 43 674/2003.

E, por fim, tem-se a Junta de Programação Orçamentária e Financeira (JPOF)³⁰ criada pela Lei Estadual nº 10 473 em 1991, com a finalidade de apoiar o Governador no que tange à condução da política orçamentário-financeira do Estado, deliberando sobre sua execução, bem como sobre os limites estabelecidos para a elaboração dos orçamentos pelos órgãos.

A participação de cada um desses atores na etapa de elaboração orçamentária será mais bem evidenciada na descrição e análise de todo o processo.

7.2 O processo de elaboração orçamentária do Estado

A abertura do ciclo orçamentário para o Estado de Minas Gerais se dá a partir da articulação e atuação das três diretorias que compõem a SCPPO. A principal contribuição da DCGF consiste na estimativa, feita em parceria com a unidade competente da Secretaria de Estado de Fazenda (SEF), da disponibilidade de recursos orçamentários destinados à realização dos programas previstos no PPAG e na Lei Orçamentária Anual. Segundo o Entrevistado A, a consolidação dos dados referentes à receita ocorre, geralmente, no mês de maio.

Já a DCPN atua na coordenação do processo de revisão e elaboração do PPAG, em parceria com as demais diretorias da Superintendência. Cabe a essa diretoria central comunicar o início do processo às Unidades de Planejamento e Orçamento através da organização de uma “reunião de abertura” que ocorre anualmente no mês de julho.

Nesse momento são apresentadas para as Unidades as orientações para a condução do processo e, também, um cronograma com os marcos onde deverão ser feitas algumas entregas. Em 2012, foi apresentado o cronograma da Figura 4 para o desenvolvimento das atividades. Conforme mostra o cronograma, após a reunião de abertura foi conduzido um treinamento, que dividiu os participantes em três grupos com os seguintes temas: treinamento conceitual sobre a “Metodologia de Planejamento e Orçamento”, “Gestão de Compras” e “Administração Logística”. Eles ocorreram no mesmo dia, ao mesmo tempo, porém em locais diferentes (Entrevistado A).

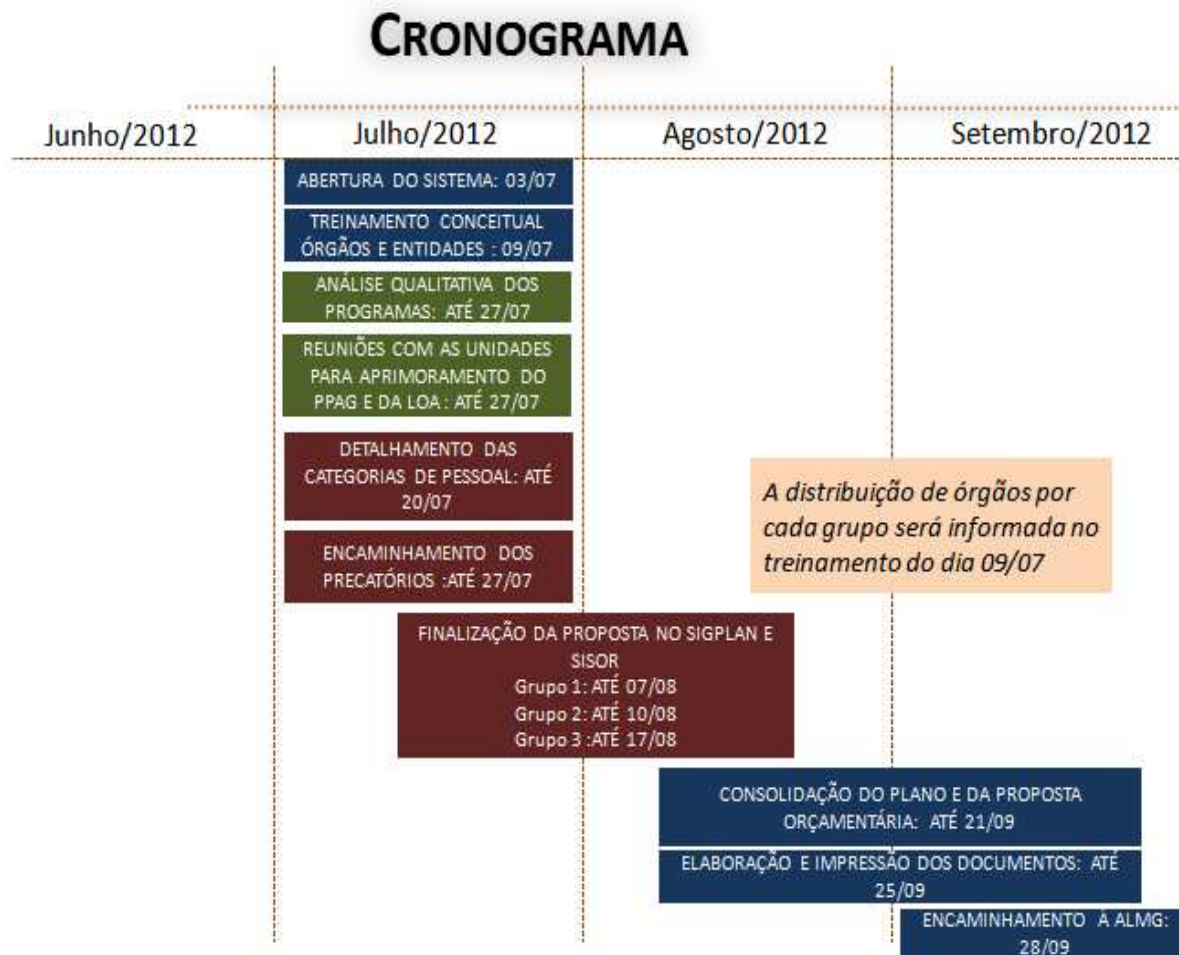
A etapa seguinte ao treinamento é a de revisão do PPAG, onde são analisadas e alteradas – se necessário – as informações dos programas contidos no plano. As Unidades de Planejamento e Orçamento devem coordenar essa etapa dentro dos órgãos e entidades onde

³⁰ Para saber mais sobre a composição da JPOF, consultar o artigo 13 da Lei Delegada nº 180/2011.

atuam. Nesse período podem ser realizadas reuniões para o aprimoramento das informações e alinhamento entre as Unidades e os gestores.

A finalização do processo de revisão ocorre quando as SPGFs (ou unidades equivalentes) inserem as informações referentes à revisão do PPAG no SIGPlan³¹. Cabe à DCMEFO e a DCPPN atuarem de maneira próxima a essas unidades orientando no que lhes couberem e analisar as informações dos programas Associados e Especiais, que serão enviadas para o sistema. O NCGERAES, por sua vez, realiza essa mesma tarefa no que tange aos Programas Estruturadores.

Figura 4: Cronograma para elaboração orçamentária em 2012, do Estado de Minas Gerais.



Fonte: MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Reunião de Abertura PPAG 2012-2015 Proposta Orçamentária 2013**. Belo Horizonte. 2012d. Apresentação em PowerPoint.

³¹ O SIGPlan é o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento, onde são inseridas as informações qualitativas e quantitativas referentes ao planejamento e monitoramento do PPAG.

Apesar de os processos de revisão do PPAG e de elaboração do orçamento possuírem os mesmos prazos para finalização, de acordo com o Entrevistado C, é comum que se conclua o processo de revisão antes de se começar a elaboração orçamentária. Isso acontece porque é preciso ter bem definido qual a carteira de programas que será executada no próximo ano para realizar o detalhamento de suas despesas.

A elaboração dos orçamentos dos órgãos e entidades do governo do Estado de Minas Gerais está sujeita a limites pré-estabelecidos. Segundo o Entrevistado A, a DCMEFO, em conjunto com o Superintendente da SCPPO, realiza a proposta de limite para esses órgãos, excluindo-se os Programas Estruturadores. Para isso, a DCMEFO utiliza três ferramentas: o histórico dos gastos, os dados de execução do exercício corrente e o módulo de contratações do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD). Esse último evidencia todos os contratos que continuarão a ser executados pelo órgão no ano seguinte e, portanto, representam recursos já comprometidos com contratações.

O NCGERAES também tem a responsabilidade de estabelecer limites para a elaboração orçamentária, porém sua definição limita-se aos Programas Estruturadores. O Entrevistado B relatou que faz uma análise do que cada projeto executou até o momento e verifica se ele está atingindo o objetivo ao qual se propôs. De acordo com a percepção da execução dos projetos e processos estratégicos, e com base no que ainda pretende-se executar, é que são estabelecidos os limites para o orçamento do próximo ano.

Os limites definidos pela SCPPO e pelo Núcleo Central GERAES são feitos para os grupos de despesa em que possuem discricionariedade, quais sejam: investimento, custeio e inversão financeira, pagos com fontes advindas do Tesouro. Paralelo a isso, a DCGF estabelece os limites para pagamento de pessoal, auxílio pensão, valor da dívida e amortizações.

Após serem estabelecidos os limites, esses são consolidados em observância com a estimativa de receita feita para o próximo exercício. Em seguida, os valores são apresentados para apreciação da JPOF, que realiza as considerações e alterações necessárias para os órgãos do Poder Executivo. Após a definição final dos limites, esses são repassados aos órgãos. Nesse ano, o Entrevistado A informou que a divulgação dos valores para as unidades ocorreu por meio do lançamento direto no SISOR³², porém, anteriormente, era o

³² O SISOR é o Sistema Orçamentário onde são feitas as propostas e alterações orçamentárias, bem como as solicitações de receita dos órgãos. As informações geradas pelo sistema irão resultar nos anexos da LOA e no Quadro de Detalhamento de Despesa - QDD, que a acompanha.

Superintendente Central de Planejamento e Programação Orçamentária que repassava a informação para as SPGFs (e unidades equivalentes) através de e-mail.

De acordo com os Entrevistados A e B, cada Unidade de Planejamento e Orçamento possui uma metodologia para realizar a coordenação do processo no órgão ou entidade a que pertence. Assim, as informações mais específicas da elaboração orçamentária serão detalhadas para a coordenação realizada internamente à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG).

7.2.1 O processo de elaboração orçamentária da SEPLAG

A SPGF da SEPLAG tem a Diretoria de Planejamento e Orçamento (DPO) como responsável por coordenar o processo orçamentário das unidades do órgão. Antes da elaboração dos orçamentos, a DPO conduz a revisão dos programas e ações contidos no PPAG, para que seja definida a carteira de programas do próximo exercício. Nesse momento além de se fazer a adequação das informações das ações à metodologia, também é possível excluir ou incluir ações e programas.

Com a carteira de programas para o próximo ano definida, a DPO encaminha, via e-mail, para as unidades responsáveis pelas ações associadas e especiais uma planilha padrão em Microsoft Excel (ver Anexo 1), onde deverão ser detalhados os gastos do próximo exercício, por elemento-item de despesa, para cada ação sob responsabilidade da unidade. Segundo o Entrevistado C, nesse e-mail também são repassadas algumas informações e orientações com relação ao preenchimento da planilha. Em 2012, o mesmo procedimento foi conduzido pela AGEI da Secretaria para os projetos e processos estruturadores.

Na SEPLAG, os gestores das ações ocupam, em geral, cargos de alta direção, como de diretores e superintendentes. De acordo com as entrevistas realizadas, de um total de nove gestores, oito relataram serem os responsáveis por elaborar o orçamento, e apenas um assinalou que atualmente delega a atividade para um técnico da equipe, que cuida da execução orçamentária durante o ano. Destes oito gestores que são responsáveis pela elaboração, cinco relatam ter o apoio de alguém da equipe – em geral, pessoas que trabalham diretamente com o orçamento - e, também, contam com o suporte da SPGF, no momento de preencher a planilha.

Quando questionados sobre terem passado por algum tipo de treinamento que os qualificasse especificamente para essa etapa do processo orçamentário, todos os gestores informaram que não. No momento em que assumiram a responsabilidade de gerir as ações, muitos deles já possuíam o conhecimento do tema orçamentário, pelo fato de já trabalharem no local e estarem em contato com a atividade antes de se tornarem gestores. Ademais, a maioria afirmou ter buscado ajuda com outros gestores, que possuem experiência no assunto, para sanar dúvidas e aprender sobre o processo. Apenas dois entrevistados informaram a procura por manuais e sites da internet que abordassem o tema orçamentário. E apenas um gestor mencionou os treinamentos que são realizados pela SCPPO, como o que foi ministrado após a “Reunião de Abertura do Processo de Elaboração Orçamentária”, em 2012. Embora tenha ressaltado que tal treinamento tem duração de poucas horas e é bastante superficial.

Desse modo, não existe um treinamento formal para o gestor no momento em que ele assume a responsabilidade pela ação. Entretanto, é notável a utilização de práticas semelhantes entre os gestores, devido ao conhecimento orçamentário adquirido de maneira informal: seja pela prática de se trabalhar com gestores anteriores, seja pela orientação de pessoas experientes na atividade.

Além disso, o Entrevistado C afirma que pelo fato de a SPGF da SEPLAG fazer parte da mesma estrutura orgânica que a SCPPO e o NCGERAES, muitas vezes, as informações são trocadas de maneira informal entre essas unidades. Ao invés de se comunicarem via e-mail, por exemplo, “as informações são trocadas até mesmo pelos corredores.”

Para além da informalidade, foi identificada a predominância da prática incrementalista entre os envolvidos. Oito gestores entrevistados responderam que utilizam como base os valores do ano corrente ou do exercício anterior para planejar o orçamento do próximo ano. Esses dados sobre a execução da despesa anual são fornecidos pela Diretoria de Planejamento e Orçamento, que realiza o acompanhamento em uma planilha do Microsoft Excel. Além dos dados fornecidos pela DPO, alguns gestores fazem seu próprio acompanhamento em controles próprios. Um dos entrevistados informou que tem, inclusive, um projeto para criar uma ferramenta de TI, cuja finalidade será gerar relatórios gerenciais, sendo um deles responsável por informar a situação financeira da unidade.

Ao basearem-se nos dados do passado, alguns gestores identificam quanto já foi realizado na ação e, a partir disso, planejam quanto ainda será necessário executar no próximo ano.

É uma força tarefa da própria Coordenadoria, buscando os dados de operacionalização do último período, olhando essa operacionalização numa visão de futuro. Aí, obviamente, eu tenho que pensar qual o conjunto de custeios que ainda serão mantidos do último ano. (Entrevistado D)

Eu uso o processo histórico, mas sempre olhando também na perspectiva do que eu quero fazer. Não é simplesmente repetir, a gente faz uma reflexão em cima disso. Esse ano tinha uma verba dentro da diretoria, mas teve que cortar e a gente não executou um projeto por causa disso. Aí, ano que vem, a gente colocou ele de novo pra executar. (Entrevistado E)

Na verdade, eu sempre uso como informação o processo histórico, como são muitos contratos e eu acompanho diretamente a execução de cada contrato, eu verifico: durante esse ano a gente executou “x” desse contrato, então já é o primeiro ponto de partida. (Entrevistado F)

Grande parte dos gastos da Secretaria destina-se ao pagamento de serviços contratados com pessoa jurídica. Nas ações que possuem esses contratos, observa-se uma prática comum para se pensar o orçamento daqueles que serão pagos em parcelas fixas mensais. Todos os gestores entrevistados, que possuem esses contratos, ressaltaram que quando o serviço se mantém para o próximo exercício, basta verificar quanto se gastou no ano corrente e aplicar os reajustes já previstos no momento da contratação.³³ Em geral, isso ocorre para os serviços relativos à manutenção e hospedagem de sistemas. Apesar de não existir nenhum documento formal que informe como proceder nesses casos, o procedimento é adotado de maneira uniforme entre os gestores entrevistados.

Porém, existem contratos que não possuem parcelas fixas, ou seja, os valores pagos ao contratado variam conforme é executado o serviço. Como exemplo, podem-se citar as ações que precisam realizar melhorias nos sistemas mantidos, cujos valores cobrados pela empresa só serão informados após o serviço. Os entrevistados que possuem esse tipo de contrato relataram maiores dificuldades em prever o gasto para incluí-lo na LOA. Nesses casos também foi comum a resposta de que o valor é estimado com base no histórico do que a empresa costuma cobrar por esse tipo de serviço, aferindo-se o número de melhorias que se pensa em fazer no próximo ano.

Ainda com relação aos contratos que não possuem valores exatos, têm-se os contratos das duas únicas ações da SEPLAG que atuam diretamente com atendimento ao cidadão. Os gastos que variam de acordo com a demanda da população são de difícil previsão,

³³ As taxas de correção são acordadas entre as partes, no momento de elaboração do contrato, como forma de corrigir o impacto da inflação sobre o pagamento dos serviços.

uma vez que existem diversas variáveis externas que poderão afetar o serviço. Assim, os entrevistados relataram que precisam fazer um esforço extra para estimar esses gastos:

Como eu penso esse aumento de demanda? Eu só posso pensar esse aumento de demanda olhando o que eu operacionalizei. Só que existem fatores externos que literalmente, hoje, eu não consigo parar e mapear com uma metodologia 'bacana' quais são todos esses riscos. (Entrevistado D)

Na área de atendimento ao cidadão você não consegue planejar 100% com exatidão. Por quê? Porque ela acontece sob demanda, se amanhã muitos cidadãos me demandam o serviço, eu tenho o meu custo elevado, se poucos demandam eu mantenho o custo como está. Então você programa com base em uma progressão de crescimento, mas ela pode ser realidade ou não. (Entrevistado F)

Assim, para os gastos que são direcionados para atender diretamente a demanda da população, os gestores trabalham com base no processo histórico e em uma progressão de crescimento, tentando incluir as variáveis que poderão afetar o serviço. No entanto, o entrevistado D relatou a necessidade de uma metodologia mais robusta para auxiliar no momento de se planejar esses gastos, diante da dificuldade de abordar todos os fatores externos que influenciam no cálculo.

Até agora se relatou como os responsáveis pelas ações pensam seu orçamento para contratos que já existem e serão mantidos para o próximo ano. No entanto, também há a possibilidade da criação de projetos ou contratos novos, que precisam ser incluídos no orçamento para que sejam executados. Para isso as práticas mais comuns são a pesquisa de mercado, em que se busca a média de preço que é utilizada no mercado para saber quanto o projeto irá custar. Além disso, alguns gestores preferem entrar em contato diretamente com o fornecedor. Porém, houve relatos da não realização de nenhum desses procedimentos de maneira formal, alguns gestores simplesmente baseiam-se na experiência adquirida com os anos de trabalho na área.

E a carteira de novos projetos que a gente tem definido para o ano que vem, porque não é só executar o que já existe, existe previsão de novos projetos. A gente faz uma média de valor para o que seriam esses novos projetos para a gente incluir no orçamento do ano que vem. **Essa média é pelo conhecimento que a gente tem de mercado, da própria área.** A gente tem sempre uma noção de quanto custaria. **Essa pesquisa não chega a ser formal, é mais pelo conhecimento histórico mesmo que a gente já tem.** (Entrevistado F) (destaque nosso)

Só que nesse momento da elaboração orçamentária, não necessariamente a gente conversou com o fornecedor, né? A gente faz uma estimativa até pela nossa própria experiência no assunto. As vezes, a gente faz uma pesquisa exploratória nos sites da internet, pesquisa quanto que vai ficar mais ou menos, aí a gente aloca esse recurso. Aí até então a gente não conversou com nenhum fornecedor, principalmente, porque a gente não gosta de levantar expectativa pra um fornecedor que você nem sabe se de fato você vai contratar. (Entrevistado E)

Fica evidente, mais uma vez, pela fala do Entrevistado F, a presença da informalidade no processo orçamentário da SEPLAG. Observa-se uma falta de parâmetros com relação à realização de pesquisas de mercado durante a fase de elaboração do orçamento, que pode ser consequência tanto da ausência de treinamentos para orientar o gestor nessa etapa, quanto da inexistência de documentos formais que informem a melhor prática para o procedimento.

O despreparo relativo a novos projetos e contratos, que fogem ao histórico de execução da ação, é exemplificado pelo Entrevistado H. Ele assinala que o apoio que recebe, atualmente, para a elaboração do orçamento, é suficiente porque os gastos da sua ação são muito parecidos todo ano. Porém, afirma que poderá apresentar dificuldades quando estiver diante da necessidade de se pensar um novo projeto ou uma nova despesa, com a qual não está acostumado. Ao ser questionado como iria lidar com essa situação, o entrevistado salientou que entraria em contato com a SPGF para sanar possíveis dúvidas.

Para além dos gastos com contratos, muitas ações possuem despesas com viagens (diárias e transporte). Embora não esteja entre os maiores percentuais da proposta orçamentária representada no Gráfico 1, essa é uma despesa presente em quase todas as ações da Secretaria e para 2013 o valor da proposta foi de pouco mais de meio milhão de reais para gastos com diárias (MINAS GERAIS, 2012c).

Em especial, dois dos entrevistados possuem a maior parte da despesa de suas ações destinada a diárias; isso porque o trabalho desenvolvido pelas suas unidades exige viajar para outras localidades, seja para fazer vistorias e acompanhamento, seja para negociações. O Entrevistado H assegura que suas viagens são as mesmas todos os anos e, por isso ele utiliza o número de viagens contido no histórico da ação e aplica o índice inflacionário: “eu aplico o índice inflacionário e pronto, pego o do ano anterior e aplico para tudo”. Porém, o Entrevistado J relata possuir uma planilha onde faz o planejamento das viagens que irão ocorrer no ano seguinte: “Ano que vem vai ter 45 viagens na ação, porque

nosso trabalho é de viagens para as regionais do Estado. Então a gente sabe quanto custa, é fácil fazer o planejamento. É pegar uma planilha e fazer cálculos”.

As demais ações realizam viagens pontuais que são, geralmente, para capacitação da equipe ou para participação em eventos e congressos. Assim, eles afirmam não ter o número exato de quantas viagens precisarão fazer no ano, uma vez que essas surgem ao longo do exercício.

Aí eu trabalho um pouco também do histórico, a gente vê qual que foi o histórico do ano passado e faz uma estimativa. Geralmente, dá para trabalhar com isso. Em 2013, olho o que foi feito em 2012, nessa parte para transporte, diárias e táxis. (Entrevistado K)

Tem viagens também, mas esse é um ponto mais complexo porque é uma coisa muito pontual, né? Às vezes aparecem eventos que você não está prevendo, então assim não tem uma regra fixa para definir viagens. É mais ou menos baseado num valor que a gente imagina de duas a três viagens ano que a gente poderia ter, mas não é uma regra. (Entrevistado F)

Devido a essa imprecisão de quantas viagens acontecerão durante o ano, alguns gestores argumentam que deixam uma “margem de segurança” para a realização dessa despesa. O Entrevistado J afirma pensar a capacidade máxima para esses gastos, pois não vai conseguir “inventar dinheiro novo” durante o exercício. Os entrevistados D e I também relatam sobre essa prática:

Aí é obvio que eu aumento um pouquinho, se calculei 12 mil, eu joga para 13, 14, pra eu ter uma “gordura”, o que também é complicado na visão orçamentária, porque a gente sabe que é muito apertado, mas você também tem que trabalhar com uma margem. Então é mais ou menos nessa linha. (Entrevistado D)

Eu atribui um valor para quanto de viagens a gente vai fazer para correição administrativa, vistoria de imóveis, etc. E deixo uma quantidade de reserva que são para casos em que não se tem uma expectativa no início do ano, mas pode ser que surjam ao longo do tempo. (Entrevistado I)

Essa tendência à superestimação corrobora com a argumentação de Burkhead (1971), que desde os anos 1970, já alertava para o fato de que os gestores deixam uma “margem” no orçamento para conseguirem executar sua ação, mesmo que apareçam imprevistos durante o exercício.

Entretanto, não é comprovada a teoria do burocrata *maximizador* de orçamento, disseminada pela *public choice theory*. A limitação para a existência desse tipo de burocrata dentro da SEPLAG pode advir dos tetos estabelecidos para a elaboração do orçamento. Embora as unidades centrais forneçam os limites apenas para os órgãos e entidades, a SPGF da SEPLAG passa a orientação para que as unidades responsáveis pelos programas elaborem seu orçamento baseando-se na despesa que foi executada no ano anterior.

Segundo o Entrevistado C, esse limite não é passado formalmente, mas existe a orientação, uma vez que se sabe que o valor estabelecido pelas unidades centrais reproduz, em grande medida, o orçamento do ano anterior. Com esse relato, nota-se que o incrementalismo perpassa todas as etapas do processo de elaboração orçamentária na Secretaria, uma vez que o processo histórico é utilizado desde o momento em que são definidos os limites pelas unidades centrais, passando pela orientação da SPGF e chegando até o momento em que os gestores planejam suas despesas.

Os Entrevistados I e D percebem a definição dos tetos para a elaboração orçamentária como uma dificuldade. O primeiro é gestor de uma ação que compõe um Programa Associado e o segundo é responsável por uma ação de um Programa Estruturador. Apesar de os Programas Estruturadores serem estratégicos para o Governo e, em tese, receberem uma priorização na alocação de recursos, a lógica se aplica a ambos. Para esses gestores, o orçamento não é elaborado, e sim “atribuído”. Isso porque precisam adequar suas despesas a um limite orçamentário que lhes é passado.

O valor estabelecido é sempre baseado no gasto real do ano anterior, então eles te falam: você gastou x ano passado, então você vai gastar x esse ano. Mas porque gastei esse valor no ano passado? Eu fui obrigado a fazer determinadas coisas para poder reduzir a despesa e me encaixar no limite. (Entrevistado I)

Mesmo conseguindo certa redução de custos e aumentando a qualidade, mesmo assim ainda é uma área que requer um orçamento um pouco mais robusto. Se eu tenho um conjunto de valores, mas recebo outro conjunto que, por si só, já chega a quem da minha unidade, como é que eu vou trabalhar os meus indicadores de resultado? Como é que eu vou, no mínimo, manter a qualidade do serviço que eu já venho mantendo? Então o malabarismo é muito grande, é muito difícil. A lógica, na minha percepção, ainda está invertida. (Entrevistado D)

Apesar desse relato, o Entrevistado C salienta que caso os gestores verifiquem que precisam de um valor maior do que o limite repassado, eles podem fazer a solicitação,

desde que justifiquem a necessidade do aumento requerido. A demanda, então, passará pelo crivo do Gabinete que poderá aceitar ou recusar a proposta do gestor.

Além dessa dificuldade de ter que se adequar aos tetos orçamentários, cinco dos nove entrevistados relataram que o tempo para se pensar o orçamento é muito pequeno e que isso reflete na qualidade do gasto que é previsto na LOA. Apesar de haver um prazo legal que o projeto de lei precisa atender, sendo enviado até 30 de setembro para o Poder Legislativo, esses gestores destacam que a provocação para o início do processo poderia começar um pouco antes.

Eu acho assim o ideal é que a gente conseguisse ter um processo muito bem desenhado de definição do orçamento que ele fosse feito com um planejamento mais em longo prazo, durante o ano, a evitar que a gente tivesse mesmo que ter esses momentos muito corridos, de sentar todo mundo e em pouco espaço de tempo a gente fechar o orçamento, entendeu? Eu sei que a rotina de trabalho de todo mundo impede que a gente faça esse tipo de coisa, mas o ideal é que a gente conseguisse. (Entrevistado F)

Poderia tentar antecipar essa questão do planejamento, é lógico que lá em abril a pessoa não tem que ter isso. Mas já podia começar a pensar, a SPGF podia começar a alertar a gente. Porque se você avisa a pessoa é uma coisa, agora se você fala que ele só tem uma semana para fazer também é complicado. (Entrevistado K)

Ambos os entrevistados reconhecem que o gestor já poderia começar a pensar seu orçamento antes de serem cobrados para isso. Porém, dificilmente isso acontecerá por causa da rotina de trabalho a que estão submetidos. O interessante seria que os gestores já tivessem um “pré planejamento” para o próximo ano, de modo que apenas consultassem essa prévia no momento de elaborar seu orçamento, ao contrário do que ocorre hoje, quando eles fazem o planejamento para um ano inteiro apenas entre o dia do recebimento da planilha, enviada pela DPO, até o dia estabelecido para que devolvam-na preenchida. Segundo os entrevistados, esse período já foi resumido a uma semana em anos anteriores, mas em 2012 foi de, aproximadamente, duas semanas. O “pré planejamento” poderia ser induzido pela própria SPGF ou pela DCPN, já que, segundo o Entrevistado C dificilmente os gestores o farão se não forem provocados para isso.

Vale ressaltar que dos quatro entrevistados que não mencionaram o tempo como uma dificuldade inerente a elaboração orçamentária, três conduzem ações que compõem a menor faixa orçamentária estabelecida para a realização das entrevistas. Segundo

os próprios entrevistados dessa faixa, seus orçamentos são simples, com gastos pequenos e muito semelhantes entre os anos; assim, o grau de dificuldade para se pensar e elaborar o orçamento também é menor.

Finalizada essa etapa de detalhamento das despesas na planilha, os gestores enviam-na, através de e-mail, para a DPO. Os técnicos da diretoria, ao receber o material, realizam uma análise e, caso haja a necessidade, entram em contato com o gestor para possíveis reparos. Quando todas as informações estiverem adequadas, é feita a consolidação das propostas de todas as unidades da SEPLAG para apresentar o orçamento total ao Chefe de Gabinete. Nesse momento, é feita uma avaliação prévia dos valores e são passadas algumas recomendações e orientações a serem acatadas pela DPO antes da validação final.

O próximo passo é a validação do orçamento de cada ação, com o Gabinete, em reunião composta geralmente pela Secretária de Estado, Secretário-Adjunto, Subsecretários e Chefe de Gabinete. Nessa reunião a alta direção analisa as propostas e decide se os valores permanecerão os mesmos ou se sofrerão alguma alteração. Essa análise é feita na tentativa de adequar o orçamento ao limite que foi proposto para a SEPLAG. Desse modo, o orçamento que é planejado pelos gestores está sujeito a alterações antes de compor a LOA. Depois de definido o valor final, a DPO informa as mudanças às unidades para que se adequem e reenviem a nova programação.

Por fim, o detalhamento das propostas de orçamento é incluído no SISOE pela SPGF que será validado pela SCPPO e pelo NCGERAES. Segundo o Entrevistado A, os técnicos da DCMEFO seguem um roteiro para verificar os valores informados no sistema, tanto para os Programas Estruturadores quanto para os Associados e Especiais. Após a conferência das informações inseridas no SISOE, por todos os órgãos e entidades do Estado, é gerado o projeto de Lei Orçamentária Anual que será encaminhado para votação e aprovação do Poder Legislativo.

Resgatando a problemática inicial desse trabalho, relacionada à discrepância entre os valores que são planejados na LOA e os que são realmente executados durante o exercício, seis gestores foram questionados quanto aos resultados apresentados por suas ações no período do último PPAG 2008-2011.³⁴ Para os anos em que se obteve um desempenho orçamentário crítico, apenas um entrevistado indicou em sua justificativa falhas no planejamento, porém atribuiu o problema à falta de tempo já explicitada por outros gestores.

³⁴ Os três entrevistados que não foram questionados são responsáveis por ações novas, que não possuem esse histórico para comparação.

Isso [o desempenho orçamentário baixo] acontece porque **sinceramente a Secretaria de Planejamento não faz planejamento**. A gente cobra esse papel dos órgãos, mas internamente a gente não tem tempo para isso. Você quer ter tempo para discutir, mas você tem que mandar a informação daqui duas semanas, não tem tempo de conversar e levar uma coisa mais refinada porque é aquele tempo que você tem. Então, no momento em que você tem que fazer uma reflexão, **você não faz porque você não tem tempo, aí você aloca mal seu recurso, põe a mais sua meta, estima menos recurso, porque você não tem tempo de fazer uma coisa que é importante**. (Entrevistado E) (destaque nosso)

Os demais entrevistados apontaram, como principal causa, imprevistos ocorridos durante a execução. Os Entrevistados K e F relataram a influência dos cortes orçamentários, que acontecem ao longo do exercício, e que em geral são provocados por uma arrecadação de receita abaixo do esperado. Segundo os entrevistados:

O que influencia a questão de orçamento basicamente são duas coisas: A primeira é que às vezes tem essa diretriz do governo que tem que fazer alguns cortes, alguns ajustes orçamentários, então teve que cortar e eu tenho que negociar a redução do meu produto. E outra coisa que contribui é a questão da licitação, na licitação não acontece tudo do jeito que a gente quer, né? Então, às vezes a licitação atrasa e eu tenho que jogar a compra para outro ano, ou então eu consigo reduzir o valor da licitação que acaba ficando muito menor do que eu planejei na LOA. (Entrevistado K)

Esse resultado acontece muito quando a gente tem restrição de orçamento durante o ano, então na iminência do corte orçamentário, a gente “segura a execução” e, às vezes, esse corte não acontece e a nossa execução fica abaixo do planejado. (Entrevistado F)

Assim, diante da possibilidade de haver corte orçamentário, o gestor deixa de executar uma despesa ou fazer um novo contrato devido à incerteza se haverá ou não recurso para cobrir o gasto. Além disso, o Entrevistado K relatou que as licitações também podem ser um fator complicador para o alcance da meta financeira, uma vez que um atraso na licitação de um objeto ou a redução do valor durante a negociação faz a execução ficar abaixo do esperado.

Outra constatação de que o problema está na execução, é apontada pelo Entrevistado J que afirmou que economizou recurso ao contratar um estagiário para desenvolver um sistema, após verificar que seria muito caro contratar o serviço com a PRODEMGE ou com outra empresa de Tecnologia da Informação. No momento de pensar

seu orçamento, o valor colocado na LOA foi para a contratação com a empresa e só durante o exercício descobriu-se que seria possível uma alternativa mais econômica.

Desse modo, conectando-se o problema do tempo com essas incertezas que surgem durante a execução do orçamento, reafirma-se a sugestão de um “pré planejamento” por parte dos gestores, de modo que ele inclua em seus planos os riscos que podem afetar as despesas por ele previstas. Durante essa etapa, o gestor poderá priorizar os gastos que não podem deixar de ser executados, caso haja insuficiência de receita durante o exercício, por exemplo. É uma forma de o responsável pela ação se preparar e qualificar o seu planejamento para possíveis problemas que surjam ao longo do ano.

Acredita-se que os outros dois pontos relevantes evidenciadas durante a análise do processo – a informalidade e o incrementalismo – não são suficientes para atribuir a etapa de elaboração o problema do hiato existente entre planejamento e a execução do orçamento em Minas Gerais.

A informalidade identificada no processo surge como forma de suprir a falta de treinamentos ou de documentos que orientem os gestores da SEPLAG para como deveriam elaborar o orçamento a ser incluído na Lei Orçamentária Anual. A viabilidade de se treinar cada gestor que assume um cargo de alta direção é pequena, devido à alta rotatividade das pessoas que ocupam essa posição. Entretanto, caso sejam identificadas melhores práticas a serem utilizadas pelos gestores, no momento da tomada de decisão dos valores incluídos na LOA, seria interessante que fossem documentadas para consulta prévia dos mesmos.

Além da informalidade, verificou-se que a maioria dos gestores entrevistados direciona o olhar para a execução passada de sua ação, no momento de se pensar o orçamento para o próximo ano. É razoável que exista a predominância da prática incremental dentro da SEPLAG devido à natureza de suas ações. A maioria das atividades é parte de Programas Associados ou Especiais, sendo mais rotineiras e contínuas. Mesmo nos casos em que as ações se diferenciam desse padrão, como as duas únicas que realizam atendimento direto ao cidadão, também existe a prática de se pensar o orçamento do próximo ano baseando-se na execução passada. Porém, nessa situação existe a inclusão de possíveis variáveis externas no cálculo das despesas.

Desse modo, a opção pelo “Orçamento Base-Zero” não se justifica para a Secretaria, de um modo geral. Se uma ação é contínua e necessariamente irá acontecer todo ano, porque os gestores iriam “começar do zero” para pensar o orçamento a ser utilizado no

próximo exercício? Os gestores entrevistados adotam as soluções que trazem resultados que lhes são satisfatórios, diante das limitações a que estão sujeitos, na linha em que defende Simon (1971) através da teoria da racionalidade limitada.

Outra observação feita com relação ao incrementalismo é que essa prática pode limitar a capacidade do governo de mudar ou implementar novas políticas, uma vez que se fica atrelado às execuções do passado. Entretanto, em Minas Gerais, esse aspecto negativo fica minimizado com a realização da etapa de revisão do PPAG no ciclo orçamentário, que permite a verificação da pertinência das ações existentes, possibilitando a alteração, exclusão ou inclusão de novas ações. Essa etapa do processo orçamentário evita, de certo modo, que a política do governo fique estagnada e possibilita a análise crítica de suas ações.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para a compreensão do tema orçamento público, buscou-se, inicialmente, rever este conceito através de um resgate histórico. No campo das finanças públicas, o orçamento constitui peça de natureza legal que aponta a quantidade e a origem dos recursos que estarão disponíveis para a realização das ações governamentais. Segundo Oliveira (2009), esse instrumento fora moldado historicamente, tendo assumido papéis e funções distintas ao longo do tempo.

Para se explicar como ocorreu essa evolução do próprio orçamento e de suas funções é comum observar na literatura uma separação da história em dois períodos: orçamento tradicional e orçamento moderno. De acordo com Giacomoni (2010) e Burkhead (1971), o primeiro emergiu por volta do século XIX e tem como função preponderante o controle público. Nesse momento, as normas do orçamento serviam para regular a aplicação dos recursos e evitar gastos desnecessários do governo. Já o segundo, surge no século XX e toma o orçamento como um instrumento de administração, ou seja, de auxiliar o Executivo nas etapas de programação, execução e controle das despesas. No orçamento moderno há destaque para as funções planejamento e gestão, que coexistem com a função controle. O detalhamento dessas funções é explicado na seção 2 com base, principalmente, na releitura dos dois autores já citados e de Schick (1967, *apud* ARAÚJO JÚNIOR, 2003).

No contexto do orçamento moderno desenvolveram-se, nos Estados Unidos, as principais técnicas orçamentárias que exerceram influência sobre as reformas do orçamento público no Brasil e, também, em Minas Gerais. A revisão dessas técnicas foi baseada também em Giacomoni (2010) e complementada com os estudos de Araújo Júnior (2003) e de Rabelo (1978). A técnica fundamental, identificada por esses três autores, foi a do orçamento-programa, que tem o planejamento como função principal. Para a sua aplicação devem ser estabelecidos programas que irão nortear a atuação governamental e que possuem um sistema de contas e de gestão financeira.

No Brasil os primeiros esforços para a adoção do orçamento por programas são identificados com o advento da Lei Federal nº 4 320/1964, que embora não o introduza formalmente, faz recomendações claras com relação à programação e ao controle físico-orçamentário. Nessa mesma tendência, outros instrumentos legais foram publicados na forma

de lei complementar e de portarias com o intuito de estabelecer a modernização e a padronização do orçamento para todos os entes federativos.

Apesar das diversas ações direcionadas a adoção da técnica do orçamento-programa pela União, essa só será considerada efetiva quando existir uma aproximação real entre planejamento e orçamento. Desse modo, mais um passo foi dado com a promulgação da Constituição Federal do Brasil em 1988, que instituiu três instrumentos práticos de planejamento. Os órgãos públicos brasileiros passaram a ter o dever de elaborar o Plano Plurianual (PPA) - que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para um período de quatro anos -, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) - que orienta a definição da proposta orçamentária -, e a Lei Orçamentária Anual (LOA) - que estima as receitas e fixa as despesas para o exercício fiscal.

Em Minas Gerais, além desses três instrumentos, foi institucionalizado o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), que apresenta as estratégias de longo prazo do governo. Outra mudança com relação ao planejamento federal é que o PPA mineiro é denominado Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). A justificativa para a criação de um quarto instrumento deve-se ao fato de que o Governo de Minas Gerais adotou, em 2003, um modelo de “Duplo Planejamento” (Vilhena *et. al*, 2005). Isso porque utiliza, ao mesmo tempo, estratégias de curto prazo com a LOA e LDO e de médio e longo prazo através do PPAG e do PMDI.

Embora esses instrumentos contribuam para a consolidação de um planejamento sistêmico que apoia o processo orçamentário, ainda existe um descolamento entre o planejamento e o orçamento no Estado de Minas Gerais, evidenciado pelos estudos de Tavares (2006), Araújo Júnior (2008) e Fonseca (2010), descritos na seção 4 deste trabalho. Os autores mostram que grande parte dos valores orçamentários, que são estabelecidos no orçamento, não condiz com o que é efetivamente executado pelo Estado, ao final do exercício. Essa falha na integração planejamento-orçamento pode impactar no alcance das estratégias de governo, uma vez que parte-se do princípio de que o orçamento é o que torna viável, no curto prazo, a estratégia contida nos planos de médio e longo prazo.

Assim, o presente trabalho teve como objetivo examinar o processo de elaboração orçamentária interno à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, visando identificar se essa etapa – aqui entendida como planejamento orçamentário – contribui para o descompasso entre o orçamento que é planejado e o que é efetivamente executado. Para isso,

foram realizadas entrevistas com os principais atores envolvidos nessa etapa, com foco sobre a tomada de decisão dos gestores das ações orçamentárias.

A análise do processo, feita na seção 7, evidenciou pontos importantes. O primeiro deles é a presença da informalidade, principalmente, no que tange à comunicação entre os atores envolvidos. O conhecimento que os gestores possuem acerca do tema orçamentário advém, em grande parte, do que é repassado por pessoas que estão em contato com a atividade orçamentária há mais tempo, por meio de uma comunicação informal. Além disso, também existem orientações transmitidas durante o processo que não são formalizadas, como é o caso da informação dos limites para a elaboração orçamentária, divulgada pela SPGF às unidades. Porém, a informalidade não é vista como um grande problema visto que essa comunicação informal ajuda a suprir a falta de um treinamento ou de documentos formais que orientem os gestores da SEPLAG para a elaboração do orçamento de suas ações.

Além da informalidade, verificou-se a presença da prática incremental em todos os níveis hierárquicos envolvidos no processo. Todavia, acredita-se que essa prática é justificável para a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão visto que grande parte de suas ações são rotineiras e, portanto, pouco variam de um ano para o outro. Sugere-se, porém, que haja uma análise crítica sobre esses valores, de modo que não sejam simplesmente replicados todos os anos. Além disso, a importância da etapa de revisão do PPAG no ciclo orçamentário deve ser destacada, uma vez que contribui para uma não estagnação dos programas possibilitando a inclusão, exclusão e alteração deles.

A questão do tempo para se planejar o orçamento também merece destaque, pois segundo os próprios gestores entrevistados, esse tem sido insuficiente e acaba interferindo na qualidade das informações que são incluídas no projeto de lei orçamentária. Cabe aos próprios responsáveis prepararem-se antes de serem cobrados para o envio do orçamento de sua ação. Para isso, sugere-se que os gestores façam um “pré-planejamento” do que pretendem realizar no próximo exercício. Como os entrevistados reconheceram estarem imersos em suas rotinas para tal movimentação, a iniciativa poderá partir da própria SPGF, que é encarregada de coordenar o processo, em parceria com as unidades centrais, fornecendo incentivos para que os gestores façam um planejamento antecipado.

Tudo isso posto, o presente trabalho acredita que na SEPLAG os pontos identificados durante a etapa de elaboração do orçamento não são suficientes para atribuir ao planejamento orçamentário o descompasso entre o orçamento planejado e o que é efetivamente executado. Os gestores utilizam-se dos meios que estão disponíveis e que são

razoáveis para se conseguir prever as despesas que serão utilizadas no próximo ano. Dada a teoria da racionalidade limitada, que propõe Simon (1971), os atores envolvidos no processo optam por aquelas soluções que lhes trazem resultados satisfatórios.

O que se verifica é que na maioria das vezes, os valores orçamentários previstos são submetidos a uma série de alterações ao longo do exercício. Isso mostra como o caráter autorizativo do orçamento permite que este seja moldado durante a sua execução. Ao longo do exercício pode ocorrer redução nas despesas previstas, que contribui para que o orçamento não seja executado exatamente da forma como fora previsto. Além disso, frequentemente, têm ocorrido no Estado de Minas Gerais cortes orçamentários devido à insuficiência de receita arrecadada, que geram um cenário de incerteza para os gestores no que tange à execução das despesas de suas ações.

A sugestão que se faz é, novamente, um planejamento orçamentário antecipado por parte dos gestores que lhes permita preparem-se para este tipo de situação. No momento de planejar como a ação será conduzida no próximo ano, o gestor poderá priorizar o que é realmente importante a ser realizado, deixando alguns gastos como secundários - que poderão sofrer cortes caso ocorram anulações de créditos. Assim, o “pré-planejamento” fará com que o gestor esteja mais bem preparado, de modo que possíveis mudanças no orçamento, durante o exercício, não afetem a condução de seu programa.

Além disso, seria interessante que os estudos que verificam a compatibilidade entre o orçamento planejado e o efetivamente executado, como o de Araújo Júnior (2008), também considerassem o crédito autorizado (LOA + créditos) e não somente o orçamento inicial previsto na LOA, uma vez que o distanciamento entre o orçamento inicial e o que é realmente executado pode ser consequência de alterações provocadas no orçamento ao longo do exercício, e não necessariamente porque o gestor não previu bem as suas despesas.

Assim, aconselha-se a continuidade da discussão em trabalhos posteriores que verifiquem o descompasso entre planejamento e orçamento, atentando-se para os problemas que surgem ao longo do exercício e que podem impactar na execução do planejamento orçamentário. Ao mesmo tempo, recomenda-se a ampliação do estudo sobre a elaboração orçamentária para outras Secretarias do Estado, a fim de verificar se os pontos aqui identificados também se aplicam a outros órgãos do estado e como as práticas adotadas por eles se relacionam com as especificidades de sua atuação.

REFERÊNCIAS

ABREU, Welles; LIMA, Nerylson; NEIVA, Vinícius. **Orçamento público brasileiro: Em Busca de Enigmas Decisórios**. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2012. (Textos para Discussão, STN/005) Disponível em:

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/textos_discussao/downloads/td5.pdf>. Acesso em: 02 set. 2012.

ARAÚJO JÚNIOR, Listx Antônio de, **Apontamentos sobre a institucionalização do orçamento-programa no Estado de Minas**, 2003. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2003.

ARAÚJO JÚNIOR, Listx Antônio de. **Índice de Desempenho do Planejamento (IDP): Uma Proposta de Avaliação Orçamentária e Institucional**. Prêmio SOF de Monografias – 2007. Belo Horizonte, 2008

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: Texto Constitucional promulgado em 5 de outubro 1988, com as alterações adotadas**. Brasília, DF: 2012a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 set. 2012.

BRASIL. **Decreto Federal nº 2 829**, de 29 de outubro de 1998: Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. Brasília, DF: 1998: Disponível em: < www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 18 set. 2012.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967: Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: 1967: Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 18 set. 2012.

_____. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000: Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília,

DF: 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 12 set. 2012.

_____. **Lei nº 4 320**, de 17 de março de 1964: estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 15 set. 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Portaria nº 42**, de 14 de abril de 1999: Atualiza a discriminação da despesa por funções de que trata a Lei nº 4.320/1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Brasília, DF: 1999. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 10 set. 2012.

_____. **Portaria Interministerial nº 163**, de 04 de maio de 2001: Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Brasília, DF: 2001. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>>. Acesso em: 27 set. 2012.

BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento (MTO-2013)**. Brasília, DF: 2012b. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO_2013_17set2012_segunda_verso.pdf> Acesso em: 20 set. 2012.

BURKHEAD, Jesse. **Orçamento público**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

CANEIRO, Ricardo. Reflexões em torno de uma nova agenda para o enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais. **Revista Ser Social**, Brasília, nº 18, p. 15-46, 2006.

CANEIRO, Ricardo. MENICUCCI, Telma Maria. **Gestão Pública no Século XXI: As Reformas Pendentes**. Brasília: IPEA, 2011. (Textos para Discussão/IPEA nº 1686).

DYE, Thomas R., Mapeamento dos Modelos de Análise de Políticas Públicas. IN: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. **Políticas Públicas e**

Desenvolvimento: Bases Epistemológicas e Modelos de Análise. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

ESPING-ANDERSEN, G. As Três Economias do Welfare State. IN: Lua Nova, São Paulo, nº 24, p.85-115, 1991.

FONSECA, Guilherme Parentoni Senra. **Modelo de gerenciamento de projetos aplicado aos projetos estruturadores e associados**, 2010. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2010.

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

GONÇALVES, Soraia. O poder da burocracia no processo orçamental: o burocrata e a maximização orçamental. **Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública**, Chile, vol. VII, nº 11, p. 231-27, 2009.

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento:** Bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2009.

INESC. **Orçamento 2013:** A Transparência Ameaçada. Instituto de Estudos Socioeconômicos. Brasília, DF: 13 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-do-inesc/2012/junho/orcamento-2013-a-transparencia-ameacada>>. Acesso em: 15 set. 2012.

MACHADO Jr., J. Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Rio de Janeiro: Ibam, 2008.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2004. p.15-43.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas:** a política orçamentária no Brasil 3.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MINAS GERAIS. **Constituição Estadual**, de 21 de setembro de 1989. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 20 set. 2012.

_____. **Decreto nº 45 536**, de 27 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. [Belo Horizonte, 2011a]. Disponível em: <http://www.ipism.mg.gov.br/arquivos/legislacoes/legislacao/decretos/decreto_45536.pdf>. Acesso em: 25 set. 2012.

_____. **Decreto nº 45 794**, de 02 de dezembro 2011. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. [Belo Horizonte, 2011b]. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 25 set. 2012.

_____. **Lei Delegada nº180**, de 20 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. [Belo Horizonte, 2011c]. Disponível em: < <http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 25 set. 2012.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Manual de elaboração do PPAG 2012-2015 e proposta orçamentária 2013**. Belo Horizonte, 2012a: Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/ppag.asp>>. Acesso em set. 2012.

_____. **Plano Plurianual de Ação Governamental 2012-2015**. Vol. II. Exercício de 2013. Belo Horizonte, 2012b. Disponível em: <[Zttp://www.planejamento.mg.gov.br/governo/publicacoes/arquivos/Plano_Mineiro_Desenvolvimento_Integrado_Final.pdf](http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/publicacoes/arquivos/Plano_Mineiro_Desenvolvimento_Integrado_Final.pdf)>. Acesso em: 12 set. 2012.

_____. **Proposta orçamentária 2013**. Vol. V, Belo Horizonte. 2012c. Disponível em: <[.http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/orcamento/arquivos/orcamento/2013/Volume_5_LOA_Final.pdf](http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/orcamento/arquivos/orcamento/2013/Volume_5_LOA_Final.pdf)> Acesso em: 5 out. 2012.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Reunião de abertura PPAG 2012-2015 e proposta orçamentária 2013**. Belo Horizonte, 2012d. Apresentação em PowerPoint.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e Política das Finanças Públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009.

PIRES, Valdemir. **Orçamento público: abordagem tecnopolítica**. Cultura Acadêmica: Universidade Estadual Paulista, Pró-Reitoria de Graduação. São Paulo, 2011.

RABELO, Hamilton Nobre. **Orçamento-Programa: Uma análise da experiência mineira**. Rio de Janeiro. Belo Horizonte, 1978.

SIMON, Herbert A. **Comportamento administrativo**. Tradução de Aluizio Loureiro Pinto. 2 ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

TAVARES, Aline Martins Ribeiro. **Planejamento e execução do orçamento público: análise do caso da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais**. 2006. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2006.

VILHENA, Renata. *et al.* **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

APÊNDICES

APÊNDICE A – ROTEIROS DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

a) Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária (SCPPO)

- 1) Existe algum documento, além do Manual de Revisão do PPAG, que oriente os gestores com relação a elaboração orçamentária? Alguma nota técnica, por exemplo?
- 2) Quais são os principais atores envolvidos no processo?
- 3) Existe a diretriz de a SCPPO comunicar-se com as SPGFs, e o NCGERAES comunicar com as AGEIS para solicitar a programação orçamentária do órgão? Ou isso não é padronizado?
- 4) O envio das informações dos programas estruturadores é feito pelo NCGERAES no SITOR ou pela SPGF?
- 5) Existe alguma diferenciação da elaboração do orçamento para a Administração Indireta (autarquias e fundações)?
- 6) Quais os procedimentos/critérios são utilizados para se definir os limites orçamentários de cada órgão?
- 7) Quem define esses limites?
- 8) Os programas estruturadores também estão sujeitos a definição dos limites?
- 9) Novamente, existe alguma diferenciação para a Administração Indireta?
- 10) Algum comentário que deseja fazer para além do que foi perguntado/conversado.

b) Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional (NCGERAES)

- 1) Atualmente, existe a diretriz de o NCGERAES se comunicar diretamente com as AGEIS para solicitar a programação orçamentária do órgão?
- 2) Se sim, algum documento aborda essa diretriz? Alguma nota técnica? Resolução?
- 3) O envio das informações dos programas estruturadores para a consolidação da Lei é feito pelo GERAES no SISO/SIGPLAN ou pela SPGF? (Como é o fluxo de informações? GERAES – SPGF – AGEI – Unidades Responsáveis)
- 4) Algum comentário que deseja fazer para além do que foi perguntado/conversado.
- 5) Os limites para a elaboração orçamentária são definidos para cada programa estruturador ou é feito o limite por órgãos (assim como acontece na SCPPO)?
- 6) Quais os procedimentos/critérios são utilizados para se definir os limites orçamentários para a proposta de cada programa?
- 7) Quem define esses limites?

c) Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças (SPGF)

- 1) Após a reunião de abertura feita pela SCPPO, foi realizada uma reunião com os gestores para repasse de informações relativas ao orçamento?
- 2) Quais são as principais etapas da coordenação do processo de elaboração orçamentária na SEPLAG?
- 3) Quais as principais ferramentas utilizadas na condução do processo?
- 4) A SCPPO repassa os limites orçamentários para cada órgão. A SPGF também repassa esse limite aos gestores?
- 5) Algum comentário que deseja fazer para além do que foi perguntado/conversado.

d) Gestores das ações orçamentárias

- 1) Há quanto tempo você assumiu a responsabilidade pela ação?
- 2) Você teve alguma diretriz ou treinamento para a elaboração orçamentária a partir do momento em que passou a ser o gestor da sua ação/programa?
- 3) Se não, quais procedimentos adotou para conseguir realizar a elaboração orçamentária?
- 4) Você tem algum suporte (ajuda de alguém) ou subsídio para realizar a elaboração orçamentária do próximo ano?
- 5) Se sim, você considera esse apoio adequado e suficiente?
- 6) Você é o gestor dos contratos da sua ação?
- 7) Se não, os gestores dos contratos participam do momento de elaboração do orçamento da ação?
- 8) Em julho, quando chega a planilha de proposta orçamentária, como você faz para obter os valores finais? Quais as etapas/procedimentos seguidos?
- 9) Para contratos novos / projetos novos como você faz para estimar os valores que serão necessários?
- 10) Existe algum procedimento sistemático para essa estimativa? Se sim, descreva. Se não, você faz alguma pesquisa de mercado?
- 11) Ao programar esses valores você objetiva estritamente alcançar o produto da sua ação ou os valores também visam custear a diretoria/superintendência?
- 12) Mostrar o resultado do desempenho orçamentário dos anos anteriores e perguntar porque acha que aconteceram tais resultados.
- 13) Quais dificuldades você encontrou no momento de elaborar a proposta orçamentária do ano que vem?
- 14) Algum comentário que queira fazer para além do que foi perguntado/conversado.

APÊNDICE B – DIVISÃO DAS PROPOSTAS ORÇAMENTÁRIAS EM TRÊS FAIXAS

Tabela 3 – Propostas orçamentárias das ações da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão para 2013, separadas em três faixas orçamentárias

FAIXA ORÇAMENTÁRIA	VALOR PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA 2013 POR AÇÃO
BAIXA	R\$ 1.000,00
	R\$ 28.000,00
	R\$ 33.260,00
	R\$ 40.000,00
	R\$ 58.783,00
	R\$ 60.000,00
	R\$ 90.000,00
	R\$ 132.432,00
	R\$ 178.000,00
	R\$ 200.000,00
	R\$ 297.013,00
	R\$ 300.000,00
	R\$ 422.600,00
	R\$ 450.000,00
	INTERMEDIÁRIA
R\$ 479.999,00	
R\$ 620.000,00	
R\$ 686.930,00	
R\$ 823.250,00	
R\$ 928.370,00	
R\$ 936.500,00	
R\$ 1.343.000,00	
R\$ 1.436.310,00	
R\$ 1.793.000,00	
ALTA	R\$ 1.846.000,00
	R\$ 2.202.638,00
	R\$ 6.606.493,00
	R\$ 8.006.000,00
	R\$ 12.042.000,00
	R\$ 15.349.999,00
	R\$ 17.500.000,00
	R\$ 18.050.000,00
R\$ 39.650.096,00	
R\$ 63.500.000,00	
R\$ 84.452.402,00	

Fonte: Dados básicos: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG). Diretoria Central de Planejamento, Programação e Normas (DCPPN). Elaboração própria.

ANEXO – PLANILHA DE PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

Proposta Orçamentária (Base - 2012-2015)													
UO	Programa (cod.)	Programa descrição	Ação (cod.)	Ação descrição	Grupo	Fonte	Procedência	Elem/item	Objeto do Gasto (se for PRODEMG discriminar se é hospedagem, manutenção ou desenvolvimento)	Proposta Valor 2013	Proposta Valor 2014	Proposta Valor 2015	Proposta Valor 2016
1501-SEPLAG													
1501-SEPLAG													
1501-SEPLAG													
1501-SEPLAG													
1501-SEPLAG													
1501-SEPLAG													
1501-SEPLAG													

Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG). Diretoria de Planejamento e Orçamento (DPO).