

Anais do 12º Seminário de Administração Pública e Economia do IDP
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP
Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública
Programa de Mestrado Profissional em Economia
29 de novembro de 2022

GT – 1: Gestão Governamental, Organizações Públicas e Inovação

**MONITORAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO COMO PROPOSTOS AOS
PROGRAMAS DE GOVERNO: O CASO DE ARIPUANÃ (MT)**

Luciene Morais Paulo Coradini, Mestranda em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Auditora Pública Interna da Prefeitura Municipal de Aripuanã/MT.

MONITORAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO COMO PROPOSTOS AOS PROGRAMAS DE GOVERNO: O CASO DE ARIPUANÃ (MT)

MONITORING THE PUBLIC BUDGET AS PROPOSED TO GOVERNMENT PROGRAMS: THE CASE OF ARIPUANÃ (MT)

Resumo: O presente trabalho constituiu uma reflexão acerca do conceito de Orçamento Público, como importante ferramenta para avaliação dos programas das Políticas Publica de Governo. Aborda também alguns aspectos sobre a evolução do Orçamento Público no Brasil, permitindo refletir sobre os avanços do processo orçamentário, com vista ao atendimento das demandas da sociedade, fomentando o Controle Social. Conceitualiza Políticas Públicas e Programa de Governo, bem como avaliação e monitoramento dos Programas de Governo. Por fim conclui a importância de avaliar a execução do Orçamento Público com foco em obter resultados eficazes das ações de governo nas políticas públicas, aproveitando melhor os recursos financeiros alocados a estas.

Palavras-chave: Orçamento Público; Políticas Publica; Programa de Governo; e Avaliação e monitoramento.

Abstract: The present work constitutes a reflection about the concept of Public Budget, as an important tool for evaluating the programs of the Government's Public Policies. It also addresses some aspects of the evolution of the Public Budget in Brazil, allowing reflection on the advances in the budgetary process, with a view to meeting the demands of society, promoting Social Control. It conceptualizes Public Policies and Government Programs, as well as evaluation and monitoring of Government Programs. Finally, it concludes the importance of evaluating the execution of the Public Budget with a focus on obtaining effective results from government actions in public policies, making better use of the financial resources allocated to them.

Keywords: Public Budget; Public Policy; Government Program; and Evaluation and monitoring.

1. INTRODUÇÃO

Considerando o Orçamento Público no Federalismo brasileiro, importante ferramenta para obtenção de resultados proposto as Políticas Públicas do Programa de Governo, é que torna-se relevante o presente estudo.

Parte-se da ideia que o orçamento é um instrumento de ação de governo, composto de seus anexos que versa analisar, monitorar e avaliar as metas ali proposta. Permite com isso que os Gestores Público tomem decisões durante o curso das ações proposta.

Contextualizando, o orçamento público é o instrumento que estima as receitas que o governo espera arrecadar ao longo do próximo ano e, com base nelas, autoriza um limite de gastos a ser realizado com tais recursos.

Essa programação orçamentária consta na Lei Orçamentária Anual (LOA), elaborada com base nas metas e prioridades do Governo definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). É a LDO que estabelece a ligação entre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Ao englobar receitas e despesas, o orçamento é peça fundamental para o equilíbrio das contas públicas e indica para a sociedade as prioridades definidas pelo governo, como, por exemplo, gastos com educação, saúde e segurança pública.

Apenas para enriquecer o entendimento, Políticas públicas remete a um conceito nas Ciências Políticas. Elas se traduzem em políticas econômicas, políticas externas (relações exteriores), políticas administrativas e tantas outras com referências às ações do Estado. Invariavelmente, as políticas públicas que mais se aproximam da vida cotidiana são as políticas sociais – comumente organizadas em políticas públicas setoriais (como por exemplo, saúde, educação, saneamento básico, transporte, segurança etc.). Compreender o que são políticas públicas também implica o entendimento do processo de elaboração e execução das mesmas. Para que as políticas públicas sejam formuladas e implementadas a fim de beneficiarem a sociedade é preciso que haja participação ativa por parte dos cidadãos e cidadãs. O Estado deve dispor dos mais diversos mecanismos de participação social para que a população esteja cada vez mais próxima das etapas que compõem o ciclo de políticas públicas – ou seja, exercendo o controle social. Nesse sentido, os conselhos participativos, plebiscitos e tantos outros mecanismos têm sido fundamentais nas últimas décadas, promovendo um salto qualitativo na relação Estado e sociedade e, conseqüentemente, na efetivação das políticas públicas federais, estaduais e municipais.

Programa de governo é um dispositivo que atua na organização de ações no segmento público. No Brasil, é um instrumento que se refere à gestão pública, organizando o desenvolvimento de normas, financiamentos, incentivos fiscais, atividades e projetos. O intuito dos programas de governo é solucionar problemas no que tange ao atendimento de uma demanda social. Sua eficácia é medida através de metas, indicadores e custos previamente estabelecidos por meio da Lei do Orçamento Anual (LOA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Plano Plurianual (PPA).

Deste modo, presente estudo objetiva demonstrar o Orçamento Público como importante ferramenta de avaliação dos Programas de Políticas Públicas, para as definições

das ações de governo, pois o que não se avalia, dificilmente saberá se obteve o resultado desejado pelo Gestor Público. Isto posto, torna-se importante que os Gestores Público implemente mecanismo de monitoramento e avaliação das ações executadas com vista a atender as demandas dos Programas das Políticas, com focos nos resultados alcançados ao atendimento da coletividade.

2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS

2.1. Orçamento Público no Brasil

A evolução do Orçamento Público no Brasil, perpassa desde a vinda do Rei D. João VI, com a criação, em 1.808, do Erário Público e do Regime de Contabilidade, e as diversas Constituições, desde a primeira constituição outorgada em 1.824 por Dom Pedro I, a Sétima Constituição outorgada em 1.988 - CF/1.988, atualmente em vigor, atribuindo ao processo orçamentário uma sessão especial e à parte: da Tributação e do Orçamento – das Finanças Públicas e dos Orçamentos. Em 2.000, surge a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF 101/2000, com inovações as finanças públicas na administração, implementando mecanismos de transparência fiscal e controle social dos gastos públicos, conforme abordado pelos os autores ¹(PIRES e MOTA, 2006).

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, ou Lei Complementar nº 101, entrou em vigor em 4 de maio de 2000. Em seu art. 1º, delimita a amplitude de suas disposições esclarecendo que o seu propósito é estabelecer normas de finanças públicas, tendo como respaldo as disposições contidas no Capítulo II do Título VI da Constituição. Essa parte da Constituição estabelece que lei infraconstitucional complementar a normatização sobre finanças públicas.

As discussões sobre Orçamento Público, tem sido bem debatido nos últimos anos, em todos os aspectos técnicos, políticos e administrativo, pois este se tornou peças fundamentais e legais para a execução das ações propostas pelo Gestor Público.

O autor, Salvador (2010, 2012), aborda que, o orçamento público é um espaço de luta política, onde as diferentes forças da sociedade busca inserir seus interesses.

“[...] envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, além do próprio orçamento, as empresas estatais, a política monetária comandada pelo Banco Central para socorrer as instituições financeiras [...] (Salvador, 2010, p. 2).

Neste contexto, denota-se que o orçamento público é um instrumento que envolve vários setores econômicos e sociais, objetivando alcançar a materialidade da ação planejada dada a políticas públicas, e é determinado por opções ou escolhas efetuadas por sujeitos sociais portadores de racionalidade.

As funções do orçamento se dividem em três tipos: **alocativa**: O governo dirige a utilização dos recursos totais da economia, incluindo a oferta de bens públicos; **distributiva**: Essa função tem importância fundamental para o crescimento equilibrado do país. Por intermédio dela, o governo deve combater os desequilíbrios regionais e sociais, promovendo o desenvolvimento das regiões e classes menos favorecidas; e **estabilizadora**: Por fim, a função estabilizadora está relacionada às escolhas orçamentárias na busca do pleno emprego dos recursos econômicos; da estabilidade de preços; do equilíbrio da balança de pagamentos e das taxas de câmbio, com vistas ao crescimento econômico em bases sustentáveis.

A Constituição Federal de 1988 delineou o modelo atual de ciclo orçamentário, instituindo três leis cuja iniciativa para proposição é exclusiva do Poder Executivo: O Plano Plurianual - PPA; A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; A Lei Orçamentária Anual - LOA. Os projetos de lei referentes a cada um desses três instrumentos são submetidos à apreciação das casas de Leis, em suas Comissões de Finanças e Orçamento.

O ciclo do processo orçamentário é composto basicamente por **quatro fases**: Elaboração e planejamento da proposta orçamentária; Discussão, estudo e aprovação da Lei de Orçamento; Execução orçamentária e financeira; Avaliação/controle.

Na elaboração das Peças orçamentárias, necessário se faz demonstrar seus anexos obrigatórios que devem conter: **Identificação das despesas fixas** – De acordo com o que foi apurado nos últimos 2 ou 3 anos, ou em projetos semelhantes executados anteriormente, é possível ter uma boa noção das despesas fixas que ocorrerão também no próximo exercício/projeto; **Identificação das despesas variáveis** – As despesas variáveis são aquelas que aumentam ou diminuem de acordo com as atividades e os projetos realizados da

entidade. Tomando-se por base as metas definidas pela entidade, verificando o comportamento passado e as tendências futuras do setor em que atua, é possível identificar quais despesas variáveis podem vir a ocorrer no ano seguinte ou no próximo projeto; **Estimativa de novas despesas para o próximo ano ou projeto** – De acordo com o planejamento de longo prazo definido pela entidade, é possível identificar quais os projetos ou atividades e as respectivas metas que estão previstas para serem realizadas no próximo ano. **Projeção da receita esperada para o próximo ano ou projeto** – Após identificar e listar as despesas previstas (fixas, variáveis e futuras), chega o momento de verificar o quanto de recursos a entidade possui, e quanto necessitará captar para alcançar as metas. Nessa fase, além de quantificar, é importante identificar as possíveis fontes de receita.

2.2. Programa de Governo e Políticas Públicas

Conceitualmente falando, Programa de governo é um dispositivo que atua na organização de ações no segmento público. No Brasil, é um instrumento que se refere à gestão pública, organizando o desenvolvimento de normas, financiamentos, incentivos fiscais, atividades e projetos.

Com vista atender as diferentes necessidades da sociedade, o governo precisa organizar-se de forma detalhada. A área de Saúde, por exemplo, tem diferentes desafios: atuação preventiva, construção de hospitais, distribuição de medicamentos pelo país, conter epidemias, implementar estratégias para grupos de maior risco, promover pesquisas e outras inúmeras atividades. Para organizar sua atuação, o orçamento não se limita à divisão pelas áreas de atuação, ele também apresenta os programas e ações orçamentários.

O governo articula as ações em programas. Eles podem ser divididos em três tipos: temáticos, de gestão, manutenção e serviços do Estado, e os especiais. Temáticos são aqueles que retratam os objetivos mais amplos das políticas públicas, como o Programa de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, Defesa Nacional ou Educação de Qualidade Para Todos. Já os programas de Gestão, como o Programa de Gestão e Manutenção, representam os gastos necessários para o funcionamento do Estado: servidores, prédios, veículos, serviços de telefonia e limpeza, etc. Há ainda programas de operações especiais, que tratam dos gastos com a dívida pública.

Definir os Programas de Governo nas peças orçamentárias, não é uma tarefa tão fácil, afinal é neste momento que elencará o que se tem proposto para Plano de governo no aspecto político, social e econômico, paralelo a isso abordar o aspecto gerencial.

As políticas públicas são o carro-chefe da ação governamental. Por isso, a atenção na elaboração, formulação e implementação destas é essencial para um atendimento assertivo às demandas dos cidadãos.

Sobral e Santos (2017, p. 11) afirmam que:

“Políticas públicas modelam, em grande parte, a sociedade e impactam significativamente nossa vida cotidiana, o que torna a relação entre sociedade e Estado extremamente complexa e demandante de mecanismos de regulação, de avaliação e de ponderação.”

O conceito de políticas públicas pode possuir dois sentidos diferentes. No sentido político, encara-se a política pública como um processo de decisão, em que há naturalmente conflito de interesses. Por meio das políticas públicas, o governo decide o que fazer ou não fazer. O segundo sentido se dá do ponto de vista administrativo: as políticas públicas são um conjunto de projetos, programas e atividades realizadas pelo governo.

Com isso, as Políticas Públicas, podem ser consideradas conjuntos de programas, ações e decisões tomadas pelos governos (nacional, estaduais ou municipais) com a participação, direta ou indireta, de entes públicos ou privados que visam assegurar determinado direito de cidadania para vários grupos da sociedade ou para determinado segmento social, cultural, étnico ou econômico. Ou seja, correspondem a direitos assegurados na Constituição.

2.3. Avaliação e Monitoramento do Programa de Governo

O conceito de avaliação está relacionado com a ação e o efeito de avaliar, que é um verbo cuja etimologia se deve ao francês évaluer e que permite assinalar, estimar, apreciar ou calcular o valor de algo.

Para este estudo, a avaliação será tratada como o ato ou cultura de avaliar os Projetos/atividades do Programa de Governo, objetivando a alcançar as metas propostas para

as ações governamentais. Ao nosso entendimento, é uma ferramenta fundamental para auxiliar o Gestor Público nas tomadas de decisões.

Considerada tão importante quanto a elaboração do Orçamento Público, as avaliações levam a um resultado, seja este, a contento ou não do Gestor Público, tudo dependerá da efetividade que se avaliará as ações.

As metodologias e ferramentas analíticas utilizadas na avaliação fundamentam a tomada de decisão dos gestores públicos em prol do aprimoramento das políticas em execução. Portanto, os resultados da avaliação de processos servem: para a implementação ou o aperfeiçoamento da política ou para a tomada de decisão sobre sua adoção ou expansão.

No Guia Prático de Análise ex-post expedido pela Casa Civil, volume 2, 2018, traz a importância de diferenciar o monitoramento da avaliação de políticas públicas. A Avaliação deve ser realizada por outros órgãos independentes, não diretamente responsáveis pela execução da política pública, já o monitoramento, é um processo contínuo ao longo da implementação, realizado pelo próprio órgão responsável pela política pública.

“É importante diferenciar o monitoramento da avaliação de políticas públicas. A avaliação deve ser um processo objetivo de exame e diagnóstico da política pública sob análise. Devem ser considerados, dentre outros aspectos, a forma como a política está sendo implementada, seus efeitos desejados e adversos, os principais stakeholders, e a forma como os recursos públicos estão sendo utilizados. Para tanto, é necessário o uso de metodologias formais, já que, diferentemente da análise individual (em que aspectos subjetivos são facilmente racionalizados e ordenados de acordo com o seu grau de importância relativa), no caso das políticas públicas ocorre uma impossibilidade de sintetização de benefícios subjetivos de toda a sociedade.

O monitoramento, por sua vez, tem papel extremamente relevante na execução das políticas públicas, e não deve ser desprezado em nenhuma hipótese...o monitoramento é um processo contínuo ao longo da implementação, realizado pelo próprio órgão responsável pela política pública. Tem como objetivo controlar a entrega de insumos, o calendário de trabalho e verificar se os produtos estão de acordo com as metas. O monitoramento permite identificar problemas e falhas durante a execução que prejudicam as ações, os processos ou os objetivos da política pública e, assim, reúne condições para corrigir rumos ou ajustar os planos de implementação”.

O guia também traz, que o governo federal possui instrumentos de planejamento e monitoramento de suas políticas públicas. Uma das principais referências é o PPA, com seus diversos indicadores físicos e orçamentários de execução das políticas públicas federais. No âmbito do PPA, anualmente são realizados o monitoramento e a avaliação da execução dos seus programas temáticos, que consiste na verificação dos principais resultados, na

identificação das dificuldades de execução e na indicação das medidas para a melhoria de seu desempenho.

Quanto ao monitoramento, o guia menciona que no Governo Federal é realizado meio da captação anual de informações estruturadas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) até 31 de janeiro, com informações referentes ao exercício anterior. Essas informações são consolidadas em relatório sintético de avaliação por programa temático. O conjunto dos relatórios de avaliação de todos os programas temáticos compõe o Relatório de avaliação do PPA, encaminhado ao Congresso Nacional até 31 de maio. O Relatório de avaliação do PPA ainda é composto, dentre outros, pela avaliação do cenário macroeconômico do plano e por sumário executivo contendo estatísticas consolidadas de sua execução.

A figura abaixo, demonstra o meta-processo utilizado no âmbito do Governo Federal.



Para os autores Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa, 2006, o “Monitoramento consiste no acompanhamento contínuo, cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos programas e políticas em relação a seus objetivos e metas. É uma função inerente à gestão dos programas, devendo ser capaz de prover informações sobre o programa para seus gestores, permitindo a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização. É realizado por meio de indicadores, produzidos regularmente com base em diferentes fontes de dados, que dão aos gestores informações sobre o desempenho de programas, permitindo medir se objetivos e metas estão sendo alcançados”.

No âmbito dos Governos Estaduais e Municipais, o processo de avaliação e monitoramento não pode ser diferente do modelo utilizado pelo Governo Federal, deve-se

seguir o mesmo processo, visando a obter avaliações por resultados eficazes as políticas pública, proporcionando aos Gestores público e equipe técnica tomadas decisões que permitam fazer os ajustes necessários e legais as peças de planejamento.

Na Esfera Municipal, em especial nos municípios de pequeno porte, percebe-se um desafio maior está em estabelecer uma cultura de Avaliação Governamental dos Programas de governo, com foco na obtenção de resultados das políticas públicas. O foco maior está em somente executar as ações, sem muito se preocupar em monitorar e avaliar os resultados. No entanto, esta deficiência, se assim podemos chamar, tende a ser mitigada devido os avanços tecnológicos das ferramentas de avaliar, bem como a exigências no Sistema Público Financeiro do Governo Federal, que está sendo aprimorado constantemente.

Outro fator que pode dificultar os municípios pequenos de realizar avaliações as peças orçamentárias, pode estar relacionado a estruturada de recursos humanos— equipe técnica na área de gestão do orçamento. Essas hipóteses podem ser objeto de investigação em outro estudo.

Isto posto, percebe-se a importância da Avaliação e monitoramento na execução do orçamento público.

3. METODOLOGIA DO ESTUDO

O presente trabalho foi desenvolvido por método de estudo documental, sendo realizadas por pesquisas na Internet de artigos sobre Orçamento Público, Programas de Governo e Políticas Públicas e Avaliação e Monitoramento, pontos estes abordados.

A Pesquisa limitou-se obter informações conceituais e relevantes para demonstrar a importância do assunto estudado, Orçamento Público como ferramenta importante para avaliação dos programas das políticas pública de governo.

O resultado esperado foi expor a importância de se avaliar e monitorar os dados das ações executadas pelos Gestores Públicos, relacionado ao planejado nas peças orçamentárias, visando obter resultados eficaz das políticas públicas.

Fica os desafios enfrentados pelos municípios de pequeno porte em realizar monitoramento e avaliação das peças orçamentárias, proposto para uma nova investigação.

4. CONCLUSÃO

Este texto mostrou alguns aspectos de revolução do Orçamento Público no Brasil, sendo as peças de planejamento, PPA, LDO e LOA, ferramentas fundamentais que servirá de base ao processo de avaliação das políticas públicas, visando gerar estudos mais consistentes e úteis para apoiar os processos de formulação, implementação e gestão dos programas governamentais.

Isto posto, um orçamento bem elaborado, dinâmico, claro e conciso, transformará em ferramenta de avaliação e monitoramento da sua execução, fase de suma importância para o controle da gestão orçamentária, pois o ato de avaliar permitirá realizar as adequações necessárias ao cumprimento das ações proposto no orçamento.

Conceitualizou que os Programas de governo é um dispositivo que atua na organização de ações no segmento público, sendo este componente importante das Políticas Públicas, assim como conjuntos de ações, projetos e atividades a serem desenvolvidas, relevantes na fase de planejamento da gestão orçamentaria.

O texto também trouxe o conceito de avaliações e monitoramento, e suas diferença, em que a avaliações de programas de governo devem ser realizadas por órgãos externos, não pelos dos órgãos executores, já o monitoramento é realizado concomitante pelo órgão executor, garantindo com isso as adequações legais e necessárias visando atingir o objetivo proposto do programa.

Vimos também que em municípios de pequeno porte, a avaliação dos Programas de Governo ou peças orçamentarias, são desafiadores podendo estar relacionado a falta de cultura de avaliar o que se planeja, pois o foco maior está na execução e não no monitoramento e avaliação do que se planejou, ou também pode estar relacionado pelo falta de recursos humanos – equipe técnica para área de gestão do orçamento, no qual pode ser objeto de investigação de pesquisa. Porém, essa deficiência tende a ser aprimorado devido os avanços tecnológicos do Sistema de Contabilidade do setor público do Governo Federal, que forçam os municípios a alimentar as informações via sistema.

Com isso, conclui-se que o Orçamento Público e suas peças orçamentarias, torna-se ferramenta de suma importância para tomada de decisões dos administradores públicos, pois

quando bem elaborado, monitorado e avaliado, permitirá colher bons resultados das Políticas Públicas propostas pelos Gestores Públicos, com foco em resultados mais eficaz e aplicação mais eficiente dos recursos financeiros, sem causar prejuízo aos cofres público, e atendendo melhor os anseios da sociedade como um todo.

5. REFERÊNCIAS

ABREU e CÂMARA, (2015). Artigo – O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura, VI Jornada Internacional de Políticas Públicas.

PIRES e MOTA, (2006). Artigo - A Evolução histórica do Orçamento Público e sua importância para a sociedade, Revista enfoque reflexão contábil, Vol. 25 – N.2; periodicidade Quadrimestral, pg. 16-25.

SOBRAL, F. A. F e SANTOS, G. L. (2017). Avaliação de Políticas Públicas de Ciência, Tecnologia e Inovação: Abordagens a partir de casos concretos. Brasília-DF, Viva Editora. 210p.

SOUSA e PEREIRA, (2013). Artigo - Orçamento Público e Políticas Públicas: demarcando questões teóricas e conceituais, VI Jornada Internacional de Políticas Públicas.

VAITSMAN, RODRIGUES E PAES-SOUSA (2006). O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil, UNESCO 2006, pg. 21.