



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, ATUÁRIA, CONTABILIDADE
E SECRETARIADO EXECUTIVO
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM CONTROLADORIA**

LÚCIA MARIA DE FÁTIMA RIBEIRO REBELLO

**PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: UM ESTUDO NO GOVERNO DO
ESTADO DO PIAUÍ**

**FORTALEZA – CEARÁ
2008**

LÚCIA MARIA DE FÁTIMA RIBEIRO REBELLO

**PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: UM ESTUDO NO GOVERNO DO
ESTADO DO PIAUÍ**

Dissertação submetida à Coordenação do
Curso de Mestrado Profissional em
Controladoria da Universidade Federal do
Ceará, como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre em
Controladoria

ORIENTADOR: Prof. Marcus Vinícius Veras Machado, Ph.D

**FORTALEZA – CEARÁ
2008**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- C277i Carioca, Karla Jeanny Falcão.
Os impactos nos controles internos e nas práticas de governança corporativa de uma empresa concessionária de energia elétrica com a implantação da Lei Sarbanes-Oxley / Karla Jeanny Falcão Carioca. – 2008.
256 f.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Programa de Pós-Graduação em Administração e Controladoria, Fortaleza, 2008.
Orientação: Prof. Dr. Márcia Martins Mendes De Luca.
1. Lei Sarbanes-Oxley. 2. Controles internos. 3. Governança corporativa. I. Título.

CDD 658

LÚCIA MARIA DE FÁTIMA RIBEIRO REBELLO

**PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: UM ESTUDO NO GOVERNO DO
ESTADO DO PIAUÍ**

Dissertação submetida à Coordenação do
Curso de Mestrado Profissional em
Controladoria da Universidade Federal do
Ceará, como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre em
Controladoria

Aprovada em ___/_____/_____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Marcus Vinícius Veras Machado, Ph.D.
Orientador
Universidade Federal do Ceará

Prof. Dra. Maria da Glória Arrais Peter
Membro
Universidade Federal do Ceará

Prof. Dra. Ana Maria Fontenelle Catrib
Membro
Universidade de Fortaleza

Ao meus pais Antônio (*in memoriam*) e Marieta, meu esposo Diógenes e meus filhos Maria, Adélia e Lucas dedico este trabalho.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que me deu a vida, perseverança, fé e determinação, e que me ilumina e me acompanha na busca dos meus sonhos.

Aos meus pais Antônio (*in memoriam*) e Marieta, pela educação e amor que sempre me dedicaram.

Aos meus filhos Maria, Adélia e Lucas, pelo amor incondicional que me dedicam e que suportaram as minhas ausências durante toda a realização deste trabalho.

Ao meu esposo Diógenes pelo companheirismo, apoio e paciência nos diversos momentos deste trabalho.

Aos meus irmãos, cunhados, sobrinhos, tios, primos, demais parentes, amigos e colegas de trabalho que torceram pelo sucesso de meu trabalho.

Aos meus sogros Adélia (*in memoriam*) e Hamilton (*in memoriam*) pela amizade e exemplos de vida.

Aos diretores da Agência de Tecnologia da Informação – ATI, do Governo do Estado do Piauí, Antônio Torres da Paz e Francisco José da Rocha Neto que me permitiram freqüentar as aulas do Mestrado.

Ao Professor Marcus Vinícius, meu orientador, pela tolerância, disponibilidade e dedicação na realização deste trabalho.

As professoras, Dra. Maria da Glória Arrais Peter e Dra. Ana Maria Fontenelle Catrib, da banca examinadora, pelas contribuições valiosas que deram ao trabalho.

Aos demais professores do Mestrado pelo incentivo e pela transmissão de conhecimentos.

Finalmente, a todos os colegas do Mestrado, pelos apoios e contribuições nos diversos momentos do Mestrado.

“Aprender é a única coisa de que a mente humana nunca tem medo, nunca se cansa e nunca se arrepende.”

Leonardo da Vinci

RESUMO

O planejamento governamental é fundamental para garantir que as demandas da sociedade sejam atendidas e possam ser realizadas com eficácia, eficiência e efetividade. A prática do planejamento tem como objetivo corrigir distorções administrativas, alterar condições indesejáveis para a sociedade, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização dos programas e ações governamentais. Nesse contexto, o objetivo principal deste trabalho é de analisar o Processo Gerencial de Monitoramento para Acompanhamento dos Resultados dos Programas e Ações Governamentais do Estado do Piauí, apresentando, aos órgãos envolvidos com Planejamento e Orçamento do Governo do Estado do Piauí, quais os recursos necessários para o acompanhamento eficaz dos resultados dos programas e ações governamentais estabelecidos nos instrumentos de planejamento Plano Plurianual e Lei Orçamentária Anual. Assim, para a fundamentação teórica desta pesquisa foram realizadas pesquisas bibliográficas e documentais e para o conhecimento do problema foi realizada coleta de dados, na Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí, através de entrevistas, de pesquisas em documentos, e de pesquisas em registros de arquivos. A pesquisa evidenciou que a Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí não é dotada de um processo gerencial de monitoramento para acompanhamento eficaz dos resultados dos programas e ações governamentais, o que resultou na sugestão e apresentação de quais os recursos necessários que possibilitará a eficácia na gestão do processo de acompanhamento dos programas e ações governamentais.

Palavras-chave: Planejamento Governamental. Controle. Acompanhamento. Avaliação. Gestão Pública.

ABSTRACT

The government planning is essential to ensure that the society's demands are achieved and can be made with efficacy, efficiency and effectiveness. The practice of planning aims to correct administrative distortions, changing undesirable conditions for the community, remove institutional obstacles and ensure the viability of programs and government actions. In this context, the main purpose of this study is to examine the Case Management Monitoring Results for Monitoring Programs and Actions Government and elaborate a proposal to be implemented in the organs concerned with Planning and Budget of the Government of the State of Piauí, with the resources needed to monitor with efficacy the results of government programs and actions set out in the instruments of planning Multi Year Plan and Budgetary Year Law. Therefore, for the theoretical foundation of this research and bibliographic, searches were conducted for the documentary and were made aware of the problem by data compilation in the Secretary of Planning of the State of Piauí, through interviews, search of documents, and records of searches in the archive. The interviews showed that Secretary of Planning of the State of Piauí is not equipped with an efficacy tracking management process for monitoring the results of government programs and actions, which resulted in the suggestion and presentation of a proposal with the necessary resources that enable the efficacy in the management of the monitoring of programs and governmental actions.

Keywords: Government Planning. Control. Monitoring. Assessment. Public Management.

LISTA DE QUADROS E TABELAS

QUADRO - 1 Etapas de elaboração do orçamento

QUADRO - 2 Diferença entre avaliação e outros mecanismos de *feedback*

QUADRO - 3 Demonstrativo Mensal da Despesa por Programa

QUADRO - 4 Demonstrativo Mensal da Despesa por Programa e Ações

TABELA -1 Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* do Brasil e Região Nordeste 2000-2003 (R\$)

TABELA - 2 Participação das Atividades Econômicas no Valor Adicionado Bruto a Preço de Mercado Corrente (%) - 2000-2003 (R\$)

TABELA - 3 População Ocupada Segundo a Atividade: Piauí, Nordeste e Brasil

TABELA - 4 Extração Vegetal: Quantidade e Valor da Produção dos Principais Produtos – Piauí – 2004

TABELA - 5 Quantidade e Valor da Produção dos Principais Produtos de Origem Animal – Piauí 2004

TABELA - 6 Pecuária: Principais Rebanhos Existentes no Estado do Piauí 2003 -2004

TABELA -7 Resumo dos Investimentos Totais por Fonte

LISTA DE FIGURAS

- FIGURA - 1 Estrutura dos instrumentos de planejamento governamental
- FIGURA - 2 Sistema de Planejamento e Orçamento Brasileiro
- FIGURA - 3 Fluxo das Decisões que Afetam o Processo Orçamentário
- FIGURA - 4 Fluxo da programação orçamentária e financeira da despesa
- FIGURA - 5 Relacionamento dos principais componentes do orçamento-programa
- FIGURA - 6 Receita Pública quanto a sua origem
- FIGURA - 7 Estágios da Receita Orçamentária
- FIGURA - 8 Estágios da Despesa Orçamentária
- FIGURA - 9 Níveis da despesa segundo a classificação funcional-programática
- FIGURA - 10 Organograma Atual da SEPLAN
- FIGURA - 11 Recursos Necessários para o Processo Gerencial de Monitoramento para Acompanhamento dos Programas e Ações Governamentais do Estado do Piauí
- FIGURA - 12 Fluxograma da Atividade Quadrienal do Conselho Deliberativo
- FIGURA - 13 Fluxograma da Atividade Anual do Conselho Deliberativo – QDD X PPA X LOA
- FIGURA - 14 Fluxograma da Atividade Anual do Conselho Deliberativo - Avaliação dos resultados dos programas e ações governamentais
- FIGURA - 15 Fluxograma da Atividade Mensal do Conselho Deliberativo
- FIGURA - 16 Fluxograma da Atividade Eventual do Conselho Deliberativo – Alterações no PPA
- FIGURA - 17 Fluxograma da Atividade Quadrienal do Conselho Técnico
- FIGURA - 18 Fluxograma da Atividade. Anual do Conselho Técnico – PPA X QDD X LOA
- FIGURA - 19 Fluxograma da Atividade Anual do Conselho Técnico - Avaliação dos Resultados dos Programas e Ações governamentais
- FIGURA - 20 Fluxograma da Atividade Mensal do Conselho Técnico
- FIGURA - 21 Fluxograma da Atividade Eventual do Conselho Técnico – Alterações no PPA

LISTA DE SIGLAS

ADAPI - Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Piauí
ADH - Agência de Desenvolvimento Habitacional do Estado do Piauí
AGESPISA - Instituto de Águas e Esgotos do Piauí
ARO - Antecipação de Receita Orçamentária
ATI - Agência de Tecnologia da Informação do Piauí
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEAPI - Central de Abastecimento do Piauí
CEPRO - Fundação Centro de Pesquisas Econômicas e Sociais do Estado do Piauí
CMTP - Companhia Metropolitana de Transporte Público
DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público.
DETRAN/PI - Departamento Estadual de Trânsito do Piauí
DER - Departamento de Estradas de Rodagem do Piauí – DER
EMATER/PI - Instituto de Assistência Técnica de Extensão Rural do Piauí
EMGERPI - Empresa de Gestão de Recursos do Piauí S/A
FAPEPI - Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado do Piauí
FUNDAC - Fundação Cultural do Piauí – FUNDAC
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDESPI - Fundação Estadual de Esportes
FUESPI - Fundação Universidade Estadual do Piauí
GASPISA - Companhia de Gás do Piauí – GASPISA
IAPEP - Instituto de Assistência e Previdência do Estado do Piauí
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEPI - Instituto de Desenvolvimento do Piauí
IMEPI - Instituto de Metrologia do Piauí
INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social
INTERPI - Instituto de Terras do Piauí
ISEAF - Instituto Superior de Educação Antonino Freire
JUCEPI - Junta Comercial do Estado do Piauí

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei do Orçamento Anual
LOTEPI - Loteria do Estado do Piauí
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
MOG – Ministério do Orçamento e Gestão
PIB - Produto Interno Bruto
PIEMTUR - Empresa de Turismo do Piauí
PPA - Plano Plurianual
PROMOTAF – Programa da Modernização Tributária e da Administração Fiscal
QDD – Quadro de Detalhamento das Despesas
SEPLAN - Secretaria Estadual de Planejamento do Governo do Piauí
SIAFEM - Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios
SIGA – Sistema Integrado de Gerenciamento de Ações
SOF - Secretaria de Orçamento Federal
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
TCE -Tribunal de Contas do Estado do Piauí
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
1.1	Justificativa	17
1.2	Problema	18
1.3	Objetivos	18
1.4	Geral	19
1.4.1	Específicos	19
1.4.2	Pressupostos	19
1.5	Estrutura do Trabalho	20
2	METODOLOGIA DA PESQUISA	21
2.1	Caracterização da Pesquisa	21
2.2	Coleta de Dados	24
2.3	Universo da Pesquisa	25
2.4	Ambiente da Pesquisa	26
3	PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO GOVERNAMENTAL	27
3.1	Planejamento	27
3.2	Planejamento Governamental	28
3.3	Características do Planejamento Governamental	30
3.3.1	Princípios do Planejamento Governamental	30
3.3.2	Tipos de Instrumentos de Planejamento Governamental	31
3.3.2.1	Lei do Plano Plurianual	32
3.3.2.2	Lei das Diretrizes Orçamentárias	36
3.3.2.3	Lei Orçamentária Anual	37
3.4	Conceitos Relacionados com Planejamento Governamental	37
3.5	Sistema de Planejamento e Orçamento Governamental	40
3.6	Evolução do Planejamento Governamental no Brasil	41
3.7	Orçamento Público	41
3.8	Características do Orçamento Público	43
3.8.1	Categorias do Orçamento Público	44
3.8.2	Princípios Orçamentários	44

3.8.3	Aspectos do Orçamento	47
3.9	Evolução Conceitual do Orçamento Público	47
3.10	Ciclo Orçamentário	49
3.11	Orçamento – Programa	52
3.12	Orçamento Participativo	53
3.13	Nova Visão de Planejamento e Orçamento	54
3.14	Execução Orçamentária	57
3.14.1	Receita	57
3.14.2	Despesa	59
4.	AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS	63
4.1	Razão para Avaliar Programas Governamentais	64
4.2	Conceitos de Avaliação	64
4.3	Objetivo da Avaliação	65
4.4	Tipos de Avaliação	67
4.5	Modalidades de Avaliação	68
4.6	Tipos de Análise de Avaliação	69
4.7	Indicadores	69
4.8	Padrões	71
4.9	O Controle a Avaliação dos Programas Governamentais	72
4.9.1	Controle Interno	72
4.9.2	Controle Externo	75
5	PROCESSO DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DO PIAUÍ	77
5.1	Aspectos Históricos do Estado do Piauí	77
5.2	O Piauí em Números	79
5.3	Atividades Econômicas	80
5.4	A Estrutura Organizacional do Poder Executivo do Estado do Piauí	84
5.5	O Planejamento no Estado do Piauí	86
5.5.1	Estrutura Organizacional da Secretaria de Planejamento (SEPLAN)	87
5.6	Instrumentos de Planejamento Governamental no Estado do Piauí	94
5.6.1	Plano Plurianual	95
5.6.2	Lei das Diretrizes Orçamentárias	95

5.6.3	Lei Orçamentária Anual	95
5.7	Plano Plurianual do Estado do Piauí do Período 2004-2007	96
5.8	Comparativo dos Valores Financeiros do PPA, da LOA e da Execução Orçamentária	98
5.8.1	Comparativo dos Valores Financeiros do PPA, da LOA e da Execução Orçamentária – 2006	99
5.8.2	Comparativo dos Valores Financeiros do PPA, da LOA e da Execução Orçamentária – 2007	101
5.8.3	Situações Levantadas nos Comparativos dos Valores Financeiros do PPA, da LOA e da Execução Orçamentária – 2006 e 2007	102
5.9	Sistema Integrado de Gerenciamento de Ações (SIGA)	103
6	SUGESTÕES PARA MELHORIA DO PROCESSO GERENCIAL DE MONITORAMENTO PARA ACOMPANHAMENTO DE RESULTADOS	106
6.1	Comissão Deliberativa	109
6.1.1	Competências da Comissão Deliberativa	109
6.1.2	Atividades da Comissão Deliberativa	110
6.2	Comissão Técnica	115
6.2.1	Competências da Comissão Técnica	116
6.2.2	Atividades da Comissão Técnica	117
6.3	Resultados Esperados do Processo Gerencial de Monitoramento para Acompanhamento dos Resultados dos Programas e Ações Governamentais	122
7	CONCLUSÃO	123
	REFERÊNCIAS	126
	APÊNDICES	130
	Apêndice A	130
	Apêndice B	132

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, em razão das novas tecnologias de informática e telecomunicação disponíveis, da escassez de recursos, da crise fiscal, da globalização e de uma maior conscientização da população, a administração pública tem procurado fazer uso de instrumentos de planejamento que atendam adequadamente as demandas da sociedade, e de controles com enfoque nos resultados e não nos processos e que acompanhem e avaliem os resultados dos produtos e serviços que são disponibilizados.

Nesse contexto, o Planejamento Governamental é de fundamental importância para uma melhor alocação das receitas públicas entre os programas de gastos demandados pela sociedade. Mas para que apresente resultados eficazes, eficientes e efetivos é necessário que esteja sempre adaptado às novas realidades e que sua atualização faça parte de um processo dinâmico.

A partir de 1988, com a promulgação da atual Constituição Federal foi introduzido um novo instrumento de planejamento, o Plano Plurianual (PPA), que forma juntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) o sistema de planejamento em vigor.

Com a implantação desses instrumentos de planejamento surgiram algumas dificuldades de utilização. Com relação ao PPA, há ainda certa precariedade de contextualização dos cenários futuros, de definição das prioridades, de alocação dos recursos orçamentários e financeiros, de definição dos objetivos, de definição de metas e de elaboração de indicadores de desempenho.

Estas deficiências, além da falta de uma legislação específica para PPA, têm contribuído para que os instrumentos de controle utilizados para o acompanhamento e avaliação dos programas e ações governamentais estabelecidos neste instrumento não funcionem adequadamente.

A Lei Complementar nº. 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) tornou ainda mais evidente a obrigatoriedade da adoção de medidas com vista a um controle mais eficaz das contas públicas, que obrigam a Administração ao acompanhamento mais eficiente das suas contas, com a obrigatoriedade de publicidade dos

relatórios de gestão e fiscal, que incluem as metas estabelecidas, as despesas realizadas e o comportamento da receita.

Sem controles, os governos não conseguem implantar um processo que funcione para avaliação do desempenho dos seus programas iniciados, o que gera programas incontroláveis e a insatisfação da sociedade com relação às atividades governamentais.

Dessa maneira, considerando-se que cada programa e cada ação governamental têm suas características próprias, há necessidade no ambiente governamental de se implantar um processo para o acompanhamento eficaz dos resultados dos programas e ações governamentais.

Assim, este estudo apresenta, aos órgãos envolvidos com Planejamento e Orçamento do Governo do Estado do Piauí, os recursos necessários para um acompanhamento eficaz dos resultados dos programas e ações governamentais estabelecidos nos instrumentos de planejamento Plano Plurianual (PPA) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

1.1 Justificativa

O mundo moderno exige o estabelecimento de um novo ambiente sistematizado de planejamento, execução e controle dos recursos colocados à disposição da administração pública. Diante dessa nova realidade há necessidade que os gestores públicos, além dos instrumentos de planejamento e controles já existentes, disponham de procedimentos e ferramentas estratégicas que os auxiliem no acompanhamento dos resultados dos seus programas e ações.

A não utilização e a carência no uso desses procedimentos e ferramentas estratégicas provocam, muitas vezes, escândalos e a crença da sociedade de que o governo não é capaz de promover ações para a solução de seus problemas.

Analisando a Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí, verifica-se que existe na sua estrutura organizacional um setor específico para o acompanhamento e avaliação dos programas e ações governamentais. Mas constata-se que por questões estruturais, por carência de recursos humanos, por falta de integração dos sistemas informatizados dos

diversos órgãos do Estado, por falta de informações tempestivas e por falta de uma metodologia para acompanhamento e avaliação dos programas e ações governamentais esse órgão não consegue apresentar resultados satisfatórios.

Diante dessa realidade, se justifica a relevância desta pesquisa que apresenta uma sugestão aos gestores do Estado do Piauí, dos recursos necessários para o processo de acompanhamento dos resultados dos programas e ações governamentais.

Essa pesquisa requer conhecimentos de Planejamento Governamental, Orçamento Público, Avaliação de Programas Públicos e da legislação existente sobre o assunto.

A Secretaria de Planejamento do Estado Piauí foi escolhida como objeto de estudo deste trabalho por ser o órgão responsável pelo planejamento e orçamento e por possuir em sua estrutura um órgão específico para o acompanhamento e avaliação dos programas governamentais.

O relacionamento que o autor tem com o tema escolhido está associado à experiência profissional acumulada no exercício de cargos públicos, e na participação em processos de elaboração do PPA e de elaboração da LOA.

1.2 Problema

Com base nas limitações levantadas e nas novas tendências para a administração pública, há necessidade de novos instrumentos de gestão que possibilitem o controle com eficácia, eficiência e efetividade dos programas e ações governamentais.

Assim, o presente estudo tem a finalidade de investigar o seguinte problema: Quais os mecanismos adotados pelo Estado do Piauí para acompanhar os resultados dos programas e das ações governamentais estabelecidos nos seus instrumentos de planejamento?

1.3 Objetivos

O presente estudo baseia-se na necessidade de se dotar à administração pública de meios que possibilitem um melhor acompanhamento dos programas e ações governamentais. Sendo assim, o estudo contempla objetivo geral e objetivos específicos.

1.3.1 Geral

O objetivo geral é de analisar o Processo Gerencial de Monitoramento para Acompanhamento dos Resultados dos Programas e Ações Governamentais e apresentar, aos órgãos envolvidos com Planejamento e Orçamento do Governo do Estado do Piauí, quais os recursos necessários para um acompanhamento eficaz dos resultados dos programas e ações governamentais estabelecidos nos instrumentos de planejamento Plano Plurianual (PPA) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

1.3.2 Específicos

- a) Avaliar o PPA do período 2004 a 2007.
- b) Identificar os recursos atuais utilizados no processo gerencial de monitoramento para acompanhamento dos resultados dos programas e ações governamentais.
- c) Identificar quais os recursos necessários nas atividades que devem ser realizadas no processo de acompanhamento dos resultados dos programas e ações governamentais realizados pelos diversos órgãos do Governo do Estado do Piauí.
- d) Definir o fluxograma e cronograma das atividades a serem implantadas no processo para o acompanhamento eficaz dos resultados dos programas e ações governamentais realizados nos diversos órgãos do Governo do Estado do Piauí.
- e) Sugerir quais os órgãos do Governo do Estado do Piauí deve participar, ativamente, no processo de acompanhamento dos resultados dos programas e ações governamentais realizados nos diversos órgãos do Governo do Estado Piauí.

1.4 Pressupostos

Após a definição do problema de pesquisa e delimitação do estudo, foram construídos pressupostos básicos para este trabalho, que são as seguintes:

Pressuposto 1 – A Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí não é dotada de um processo gerencial de monitoramento eficaz para acompanhamento dos resultados dos programas e ações governamentais

Pressuposto 2 – A análise de quais são os recursos necessários para o processo de acompanhamento dos resultados dos programas e ações governamentais possibilitará a eficácia no acompanhamento dos resultados dos indicadores e dos objetivos do programas e das metas físicas e financeiras das ações governamentais.

1.5 Estrutura do Trabalho

Segundo Yin (2005, p.171), “O relatório de um estudo de caso não segue nenhuma fórmula estereotipada”. Considerando esta afirmação a primeira seção deste trabalho contém a Introdução e discorre sobre a justificativa da escolha do tema e a relevância deste trabalho para a sociedade e para a Academia, a formulação do problema, os objetivos e pressupostos da pesquisa.

A segunda seção apresenta os procedimentos metodológicos utilizados no trabalho e define também as técnicas de coleta de dados utilizadas.

A terceira seção apresenta uma discussão teórica sobre os assuntos que envolvem o problema, na perspectiva de fundamentá-lo nas teorias existentes, por isso traz uma revisão teórica sobre Planejamento Governamental, Orçamento Público, Execução Orçamentária, Receita Orçamentária e Extra-Orçamentária, Despesa Orçamentária e Extra-Orçamentária.

A quarta seção traz uma revisão teórica sobre Avaliação de Programas Governamentais e Controle.

A quinta seção faz uma análise sobre o Estado do Piauí e a Estrutura da Secretaria Estadual de Planejamento. Apresenta a estrutura organizacional desta Secretaria, e os seus resultados financeiros alcançados em 2007.

A sexta seção apresenta sugestões para o funcionamento eficaz do processo gerencial de monitoramento para acompanhamento dos resultados dos programas e ações governamentais do Estado do Piauí.

Finalmente, a sétima seção apresenta a Conclusão, onde estão apresentadas as considerações finais, destacando-se as limitações e contribuições para pesquisas científicas futuras a respeito do tema e as Referências, onde são relacionadas todas as obras consultadas.

2 METODOLOGIA DA PESQUISA

Esta seção apresenta a metodologia utilizada para o desenvolvimento da pesquisa. De acordo com Gil (1991, p.19):

A pesquisa é desenvolvida mediante o concurso dos conhecimentos disponíveis e a utilização cuidadosa de métodos, técnicas e outros procedimentos científicos. Na realidade, pesquisa desenvolve-se ao longo de um processo que envolve inúmeras fases, desde a adequada formulação do problema até a satisfatória apresentação dos resultados.

Conforme Silva, Menezes (2000, p.19): “Pesquisar significa, de forma bem simples, procurar respostas para indagações propostas”.

Para esta pesquisa procurar-se-á uma solução para o problema, existente no Governo do Estado do Piauí, da falta de um acompanhamento com resultados efetivos dos programas e das ações governamentais estabelecidos nos seus instrumentos de planejamento.

2.1 Caracterização da Pesquisa

Esta pesquisa científica é de natureza qualitativa e com o objetivo de gerar conhecimentos para aplicação prática no acompanhamento dos resultados dos programas e ações governamentais estabelecidos nos instrumentos de planejamento Plano Plurianual (PPA) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). Para que possibilite o controle eficaz, eficiente e efetivo dos programas e ações governamentais.

A pesquisa qualitativa para Richardson (1999, p.90) “pode ser caracterizada como a tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados, em lugar da produção de medidas quantitativas de características ou comportamentos”.

A pesquisa qualitativa é também conhecida como “estudo de campo”, “pesquisa de campo”, “estudo qualitativo”, “interacionismo simbólico”, “perspectiva interna”, “interpretativa”, “investigação etnográfica”, “observação participante entre outros termos (TRIVINOS, 1987).

A abordagem do problema nesta pesquisa foi na forma de estudo de caso, visando proporcionar maior familiaridade com o problema. Yin (2005, p.XI, 19, 20, 28 e 33) explica com detalhes a aplicabilidade, importância e características do estudo de caso:

Os estudos de caso continuam a ser utilizados de forma extensiva em pesquisa nas ciências sociais – incluindo as disciplinas tradicionais [...] e as áreas como orientação prática, como planejamento urbano, administração pública, política pública, ciência da administração, trabalho social e educação. O método também é o modelo freqüente para a pesquisa de teses e dissertações em todas essas disciplinas e áreas. [...]

Em geral, os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo “como” e “por que”, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real. [...]

Como estratégia de pesquisa, utiliza-se o estudo de caso em muitas situações, para contribuir com o conhecimento que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais, políticos e de grupo, além de outros fenômenos relacionados. [...]

É provável que questões “como” e “por que” estimulassem o uso de estudos de casos, experimentos ou pesquisas históricas. [...]

Definir as questões da pesquisa é provavelmente o passo mais importante a ser considerado em um estudo de pesquisa. [...]

O estudo de caso conta com muitas das técnicas utilizadas pelas pesquisas históricas, mas acrescenta duas fontes de evidências que usualmente não são incluídas no repertório de um historiador: observação direta dos acontecimentos que estão sendo estudados e entrevistas das pessoas neles envolvidas. [...]

O estudo de caso como estratégia de pesquisa compreende um método que abrange tudo – tratando da lógica de planejamento, das técnicas de coleta de dados e das abordagens específicas à análise dos mesmos. [...]

Em resumo, o estudo de caso permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos acontecimentos da vida real – tais como ciclos de vida individuais, processos organizacionais e administrativos, mudanças ocorridas em regiões urbanas, relações internacionais e a maturação de setores econômicos.

As desvantagens do estudo de caso para este citado autor, principalmente, são: a falta de rigor metodológico; as dificuldades de generalização; e o tempo destinado à pesquisa. Apesar de todas essas objeções, o estudo de caso é utilizado com freqüência cada vez maior entre pesquisadores. Assim, esta metodologia se mostrou a mais adequada à presente pesquisa, adotando-se o cuidado de eliminar ou minimizar, ao máximo, as deficiências ou desvantagens próprias desta metodologia.

Considerando os conceitos apresentados acima, verifica-se que o estudo de caso caracteriza-se por uma profunda e exaustiva análise de um ou poucos objetos, permitindo um grande detalhamento deste objeto, trazendo, portanto conclusões específicas a este objeto de estudo.

Esta é uma pesquisa aplicada, pois gerou um conhecimento para a aplicação na solução de um problema específico, com suas particularidades e peculiaridades. Segundo Kerlinger (1980, p. 321, 326 e 327) a pesquisa aplicada é:

Pesquisa dirigida para a solução de problemas práticos especificados em áreas delineadas e da qual se espera melhoria ou progresso de algum processo ou atividade, ou o alcance de metas práticas. [...]

Tais pesquisas são dirigidas para determinados objetivos que prometem solução de problemas geralmente aflitivos. [...]

Por estar focalizada em problemas específicos e por sua falta de foco na compreensão básica de fenômenos, o campo da pesquisa aplicada é mais estreito e seu impacto potencial mais limitado. [...]

A pesquisa aplicada é indispensável e quase sempre muito significativa de duas ou três formas: Primeira, pode, como aliás é sua finalidade, fornecer informações que levarão à solução de problemas. Segunda, pode sugerir, às vezes, linhas novas ou diferentes de pesquisa básica. [...] Terceira, e talvez mais importante, a pesquisa aplicada tem, às vezes uma qualidade heurística. Pode levar ao desenvolvimento da teoria e da pesquisa básica, É freqüentemente rica em hipóteses potenciais que exigem testagem e fundamentação teórica. [...]

A pesquisa não conduz diretamente à melhoria da prática ou das condições sociais e humanas. A solução de um problema de pesquisa está em um nível diferente de discurso do que a solução de um problema de ação, O resultado de uma pesquisa geralmente é o estabelecimento de uma relação de alguma espécie entre dois ou mais fenômenos, isto é também verdadeiro para os problemas da pesquisa aplicada.

Esta pesquisa é também exploratória, pois teve como objetivo a familiarização com o problema, tornando-o mais explícito.

Segundo Vergara (1997, p.45), “A investigação exploratória é realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado”.

Conforme Gil (1991, p.42),

Pesquisa exploratória visa proporcionar maior familiaridade com o problema com vistas a torná-lo explícito ou a construir hipóteses. Envolve levantamento bibliográfico; entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; análise de exemplos que estimulem a compreensão. Assume, em geral, as formas de pesquisas bibliográficas e estudos de caso.

Esta pesquisa é também um estudo descritivo. Segundo Trivinos (1987), a pesquisa qualitativa com apoio teórico na fenomenologia é essencialmente descritiva.

Portanto, a pesquisa deste trabalho é descritiva e exploratória com abordagem qualitativa. E foi aplicado na abordagem técnica do problema o estudo de caso.

2.2 Coleta de Dados

Segundo Yin (2005, p.109), “As evidências para um estudo de caso podem vir de seis fontes distintas: documentos, registros em arquivos, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos”. Destas fontes para coleta de dados foram utilizados nesta pesquisa os documentos, os registros em arquivos e entrevistas. Neste estudo a pesquisa bibliográfica foi outra fonte de coleta de dados utilizada.

Os documentos utilizados como fontes de coleta de dados nesta pesquisa foram: a Constituição Federal, a Constituição do Estado do Piauí, Leis Federais, Leis Estaduais e Portarias Federais.

Os registros em arquivos utilizados como fontes nesta pesquisa foram obtidos através de informações constantes no Sistema Integrado de Gerenciamento de Ações (SIGA) e no Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM), O Sistema SIGA armazena informações do instrumento de planejamento Plano Plurianual (PPA), já o Sistema SIAFEM faz a gestão das informações da Lei Orçamentária Anual (LOA), do Quadro de Detalhamento das Despesas (QDD), da Execução Orçamentária, da Execução Financeira e da Contabilidade..

A entrevista foi outra fonte de coleta de dados que foi aplicada neste estudo. Através de visitas do pesquisador à Secretaria Estadual de Planejamento, onde em reuniões com a participação de técnicos da área de planejamento estratégico e da área administrativa dessa Secretaria foram questionadas as informações obtidas: em documentos; em registros de arquivos e na pesquisa bibliográfica.

Foi adotada a técnica de entrevistas não-estruturadas (despadronizadas) que consiste em explorar amplamente uma questão sem necessariamente impor limites e direção à comunicação estabelecida entre o pesquisador e o entrevistado.

Finalmente, a pesquisa bibliográfica foi outra fonte de coleta de dados utilizada. Por ser de natureza teórica, já que é uma parte integrante e obrigatória de qualquer trabalho científico, o material dessa fonte foi obtido em livros, revistas, códigos, constituições e consulta a sítios na Internet. E as informações levantadas nessas fontes foram registradas nas seções de Planejamento Governamental, de Avaliação de Programas Governamentais e Processo de Planejamento do Estado do Piauí. É importante ressaltar que a pesquisa bibliográfica é também denominada de referencial teórico, ou revisão de literatura ou fundamentação teórica, e por meio dela é possível se tomar conhecimento sobre a produção científica existente.

2.3 Universo da Pesquisa

Para delimitar a pesquisa, foram estabelecidos alguns limites para a investigação que constitui o universo da pesquisa. Em termos temporais o PPA considerado para estudo foi o relativo aos anos de 2004 a 2007 e o orçamento e a execução orçamentária utilizados foram os de 2006 e 2007, a partir da implantação do sistema SIAFEM.

Em termos geográficos a pesquisa foi realizada no Estado do Piauí e concentrou-se na verificação da forma como é realizado o processo gerencial de monitoramento para acompanhamento dos resultados dos programas e ações governamentais, levando em consideração que este controle deveria ser realizado pela Secretaria Estadual de Planejamento (SEPLAN).

A fase de pesquisa de campo foi realizada compreendendo as seguintes etapas:

- a) visita, no primeiro momento. A SEPLAN, para conhecer sua estrutura e funcionamento, suas competências, acompanhar o trabalho desenvolvido, verificar as dificuldades e avaliar os resultados obtidos;
- b) compreensão de que apesar de estar previsto na lei, o processo gerencial de monitoramento para acompanhamento dos resultados dos programas e ações governamentais não é realizado na totalidade pela SEPLAN;
- c) conhecimento das questões de ordem cultural, conceitual e estrutural impregnadas no serviço público de modo geral, que os técnicos da SEPLAN

atribuem que impediram a realização do processo gerencial de monitoramento para acompanhamento dos resultados dos programas e ações governamentais.

2.4 Ambiente da Pesquisa

A seção PROCESSO DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DO PIAUÍ apresenta em detalhes o ambiente escolhido da pesquisa, primeiramente com informações relativas ao Estado do Piauí, desde o início do seu povoamento até os dias atuais. Em seguida é apresentada a estrutura organizacional do Governo do Estado do Piauí, bem como a estrutura organizacional e as atribuições da SEPLAN, o órgão responsável pela condução do processo de planejamento do Estado do Piauí. São apresentados também, os programas estabelecidos no Plano Plurianual (PPA) referente ao período de 2004 a 2007 e os programas da execução orçamentária dos anos de 2006 e 2007

3 PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO GOVERNAMENTAL

Esta seção tem por objetivo desenvolver o referencial teórico que dará suporte conceitual e epistemológico a esta dissertação. Assim, buscar-se-á explicar as perspectivas de autores como Bezerra Filho (2006), Silva (2004), Catelli (2001), Andrade (2005), Pires (2005), Bezerra Filho (2006), Giacomoni (2002), Kohama (2000), Piscitelli, Timbó e Rosa (2002), Peter e Machado (2003), e Cunha (2006). Tais autores trataram sobre temas que são fundamentais para este estudo, tais como Planejamento, Planejamento Governamental, Características do Planejamento Governamental, Conceitos Relacionados com Planejamento, Orçamento Público, Características do Orçamento, Evolução Conceitual do Orçamento Público, Ciclo Orçamentário, Orçamento–Programa e Execução Orçamentária.

3.1 Planejamento

Planejar significa criar um esquema para agir (CUNHA, 1996). Também significa elaborar um plano para alcançar algo que se deseje, contrapondo-se à improvisação, que é ação ao acaso.

Assim, o planejamento compreende um conjunto de ações previstas no presente com a finalidade de se modelar o futuro pretendido. Portanto, envolve tomada de decisão sobre ações interdependentes e que levam a um resultado futuro, mas o que se deseja é que se alcance o que foi planejado.

Para realizar um planejamento adequado, é necessário determinar objetivos específicos e mensuráveis, com prazos finais realistas e alcançáveis. A definição dos objetivos torna-se importante por proporcionar um senso de direção, focalizar os esforços, guiar os planos e as decisões e ajudar a avaliar o progresso

Com relação a se planejar o tempo futuro, o planejamento pode ser de longo prazo, médio prazo e curto prazo. Geralmente, no planejamento a longo e médio prazo são estabelecidas as diretrizes, os objetivos e as metas a serem alcançados em um espaço de tempo maior que um ano, e no planejamento de curto prazo normalmente se trabalha com as metas a serem alcançadas no ano seguinte.

3.2 Planejamento Governamental

Para Silva (2004, p. 33), “o planejamento deve ser anterior à realização das ações de governo, sendo entendido como um processo racional para definir os objetivos e determinar os meios para alcançá-los”. Andrade (2005), por sua vez, considera que o planejamento é essencial, pois é o ponto de partida para a administração eficiente e eficaz da máquina pública. Afirma ainda que a qualidade do planejamento ditará os rumos para a boa ou má gestão, refletindo diretamente no bem-estar da população.

O planejamento governamental, como se vê na perspectiva destes dois autores, é de fundamental importância para a administração das finanças públicas, pois possibilita a definição das diretrizes, dos objetivos, das metas dos programas governamentais e os meios de como devem ser alcançados para atender às necessidades da sociedade; conseqüentemente, deve ser preparado antes da realização das ações do governo.

Intimamente vinculado ao planejamento governamental, está a prática do orçamento, enfatizado por Andrade (2005, p.1) que assevera que o orçamento:

tem como objetivo corrigir distorções administrativas, alterar condições indesejáveis para a coletividade, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de objetivos e metas que se pretende alcançar. Considerando tratar-se de uma das funções da administração, o planejamento é indispensável ao administrador público responsável.

Reconhecendo a centralidade do planejamento governamental, a legislação brasileira, conforme atesta Andrade (2005), engendrou diversas leis a respeito. Por ordem cronológica, as principais leis que tratam do planejamento governamental são: (1) a Lei Federal N ° 4.320/ 1964, que prevê a necessidade de planejamento; (2) a Constituição Federal de 1988, que estabelece: em seu art. 165 as regras básicas do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei do Orçamento Anual (LOA); no art. 166 que as emendas à LDO e à LOA somente poderão ser aprovadas quando compatíveis com o PPA; no art. 167 em que veda o início de investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, caso não haja previsão no PPA; no art. 35 § 2º, inciso I, do ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que dispõe sobre os prazos para elaboração e aprovação do projeto de lei do PPA, da LDO e da LOA; e a Emenda Constitucional n °. 53, que trata dos recursos destinados à Educação (FUNDEB); (3) a Lei Federal N ° 8.142/1990, que dispõe sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde, que

deverá ser considerada quando da elaboração do PPA, da LDO e da LOA; (4) a Lei Federal N ° 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos), que determina no seu art. 7º § 2º, e incisos III e IV, que as licitações para obras e serviços só poderão ser realizadas quando existir recursos orçamentários disponíveis que garantam o pagamento das obrigações e quando os produtos dela esperados estiverem previstos nas metas do PPA; (5) a Lei Federal n ° 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), que dispõe sobre a organização da Assistência Social e a instituição do Plano de Assistência Social, o qual deverá ser considerado quando da elaboração do PPA, da LDO e da LOA; (6) a Lei Federal N ° 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que determina no seu enunciado: “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e corrigem desvios, capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”; e em seus diversos artigos, essa lei exige que haja compatibilidade dos objetivos e metas do PPA com os do LDO, sob pena de serem considerados irregulares e lesivos ao patrimônio público.

Na administração pública brasileira, o planejamento governamental está alicerçado na filosofia do orçamento-programa, que expressa as responsabilidades do governo com a sociedade e indica também os objetivos a serem alcançados. A elaboração do planejamento governamental, a sua execução e o seu controle são procedimentos que devem ser realizados por todas as esferas governamentais, tendo em vista a obrigação do gestor público de cumprir a legislação brasileira vigente.

Para Silva (2004) o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA) são os instrumentos do Planejamento Estratégico e Operacional governamental. Estes instrumentos são elaborados através de leis de iniciativa do Poder Executivo, e foram estabelecidos no art. 165 da Constituição Federal em vigor no Brasil.

O Planejamento Estratégico compreende as diretrizes e interações que relacionam a organização do presente ao futuro e guia para uma situação desejada. O instrumento constitucional para o Planejamento Estratégico de médio prazo é o PPA.

O Planejamento Operacional refere-se às diretrizes e interações presentes que, com base na situação atual e tendo em vista os recursos disponíveis, procura maximizar os resultados no período. Os instrumentos constitucionais utilizados para o Planejamento Operacional são a LDO e a LOA.

3.3 Características do Planejamento Governamental

O Planejamento Governamental é estudado conforme duas características fundamentais: 1) os princípios do planejamento governamental; e 2) os tipos de instrumentos de planejamento governamental; A seguir, cada uma dessas características será analisada em detalhes.

3.3.1 Princípios do Planejamento Governamental

Os princípios do planejamento governamental são recomendações que devem ser observadas no processo de planejamento. Os principais princípios que norteiam o processo de planejamento dividem-se em seis.

Em primeiro lugar tem-se o princípio da racionalidade e da razoabilidade, que orienta para que as quantidades de alternativas apresentadas devam ter compatibilidade com os recursos disponíveis.

A seguir, tem-se o princípio da previsão, que estabelece a necessidade de previsão das ações em certo intervalo de tempo em função de objetivos a serem alcançados, recursos disponíveis e possibilidade de controle.

Em terceiro lugar, apresenta-se o princípio da universalidade; este engloba todas as fases do processo social, administrativo e econômico e, ainda, todos os setores e níveis da administração. Deve estar apoiado em estudos sobre os cenários internos e externos à administração de modo que possa identificar: (1) as tendências em curso; (2) a previsibilidade da ocorrência de fatos; e (3) o elenco de argumentos ou razões de caráter objetivo e racional que levaram os administradores à escolha dos objetivos estabelecidos no planejamento. A Lei de Responsabilidade Fiscal reforçou esse princípio porque estabeleceu o planejamento como um dos principais eixos em que se apóia e determina aos gestores que devem obediência à (ao):

- Ação planejada e transparente;
- Prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas;

- Cumprimento das metas fiscais nas quais serão incluídas as metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois subsequentes;

- Obediência a limites e condições no que tange a:

- renúncia de receitas;

- concessão de garantias;

- inscrição em Restos a Pagar;

- geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras dívidas consolidadas e mobiliárias;

- operações de crédito, inclusive as antecipações de receita orçamentária.

O quarto princípio é o da unidade; este assevera que os instrumentos de planejamento devem ser integrados e coordenados entre si e devem estar de acordo com o que estabelece a Constituição Federal:

- os planos e programas nacionais regionais e setoriais previstos serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional (§ 4º do art. 165);

- o orçamento fiscal e de investimentos das empresas, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional (§ 7º do art. 165).

O princípio da continuidade, o quinto dentre eles, diz que o planejamento deve ser permanente, pois a entidade pública é constitucionalmente responsável por diversos serviços que são ofertados de modo contínuo à população. Devem ser consideradas, também, as necessidades de oferta de novos serviços e a evolução dos serviços existentes.

Por fim, tem-se o princípio da aderência, apontando que o planejamento deve estar ligado às organizações. Nesse sentido, as organizações devem estar comprometidas com os objetivos a que se pretende alcançar.

3.3.2 Tipos de instrumentos de planejamento governamental

Os tipos de instrumentos de planejamento governamental subdividem-se, conforme em: Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei do Orçamento Anual (LOA).

A Figura 1 apresenta como se estrutura os tipos de instrumentos de planejamento governamental e a hierarquia que seguem.

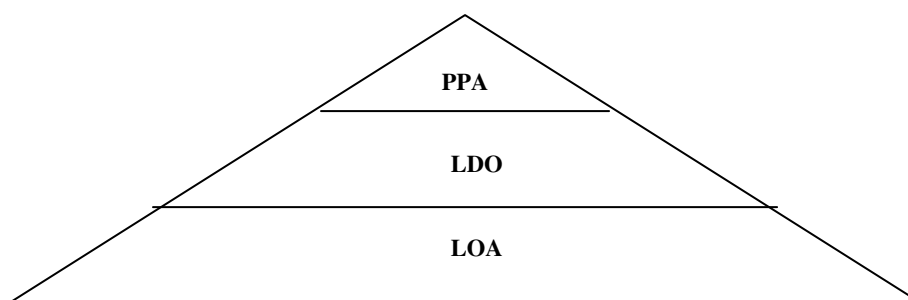


FIGURA - 1 Estrutura dos instrumentos de planejamento governamental
Fonte: Silva (2004, p.30)

Verifica-se na Figura 1 que de acordo com a hierarquia o Plano Plurianual (PPA) é o instrumento de planejamento mais importante e que norteia os demais planos. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece os objetivos e metas a serem alcançados; é construída com base nas diretrizes, objetivos e metas traçados no PPA; e norteia a Lei Orçamentária Anual (LOA). Dessa forma a LOA deve estar conforme as determinações da LDO e do PPA.

3.3.2.1 Lei do Plano Plurianual

A Lei do Plano Plurianual (PPA) é uma novidade do planejamento governamental instituída na Constituição Federal de 1988. Para Silva (2004, p. 36) “o Plano, na forma como está definido na Lei Maior, abrange as ações coerentes e relacionadas com a finalidade da administração pública, integradas num todo que atue coordenada e continuamente, em determinado período”. O PPA define a política e os propósitos estratégicos a atingir, o que indica o grau de participação que cabe ao governo na direção dos programas sociais. Portanto, o governo, na definição dos objetivos e dos propósitos estratégicos, deve pôr em realce quatro elementos principais:

- a) a importância da reflexão no futuro a longo prazo;
- b) a concentração da análise dos fatores essenciais das atividades fins da administração pública;
- c) a natureza estratégica das decisões a tomar;
- d) o predomínio do processo sobre os planos que dele derivam.

Sobre o PPA, o conteúdo do Art. 165, § 1º da Constituição Federal determina que:

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Quanto ao teor da expressão “de forma regionalizada”, contida no Art. 165, § 1º da Constituição Federal, entende-se que o PPA deve ser elaborado de forma regionalizada. Dessa forma o planejamento deverá ser elaborado por região, o que pode ser aplicado sem restrições para a União e para os estados. Quanto aos municípios esta determinação torna-se um pouco mais complexa, principalmente nos pequenos onde não existe essa regionalização. Assim, caso o município não seja regionalizado podem ser adotados a divisão das ações do PPA por zona urbana e zona rural ou por bairros, povoados, etc.

Quanto ao significado da palavra “diretrizes”, Ferreira (1999) a define como “conjunto de instruções ou indicações para se tratar e levar a termo um plano, uma ação, um negócio, etc.”. Dessa forma, as diretrizes são orientações, indicações e princípios estratégicos que nortearão as ações do governo no período de sua vigência com vistas a alcançar os seus objetivos, atendendo os anseios da sociedade.

Quanto ao sentido da palavra “objetivos”, eles expressam os problemas diagnosticados que se pretende combater e superar e as demandas existentes que espera atender, consistindo basicamente na definição dos programas de governo, descrevendo a sua finalidade com concisão e precisão. Assim, os objetivos representam a busca de resultados e são realizados por meio da execução dos programas, os quais agregam as ações governamentais destinadas a alcançar um fim comum, de acordo com as necessidades da sociedade ou de um problema a ser solucionado.

Quanto ao entendimento da expressão “metas da administração pública”, interpretando sob o ponto de vista do Parágrafo Único, do Art. 25 da Lei Federal nº. 4.320/64, compreende-se que as metas referem-se aos resultados que se espera obter por meio da execução dos programas. Assim, os resultados são atingidos por meio da execução dos programas e de suas respectivas ações governamentais (projeto, atividade ou operação especial).

As metas devem ser quantificadas, física e financeiramente, para que possibilite o acompanhamento e a avaliação do PPA, bem como a apuração do custo unitário e global dos programas e das ações governamentais, de maneira que permita se avaliar os resultados dos

programas. Possibilitando assim, que a sociedade verifique se houve eficácia, eficiência e efetividade na aplicação dos recursos públicos.

Quanto ao significado da expressão “despesas de capital”, verifica-se que esta é a denominação de uma das duas categorias econômicas em que as despesas orçamentárias são divididas, sendo a outra denominada “despesas correntes” (despesas utilizadas no custeio das atividades governamentais de ação continuada).

As despesas de capital, de acordo com a Portaria Interministerial nº. 163/2001, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), são divididas nas seguintes naturezas:

- Investimentos, que são as despesas com o planejamento e a execução de obras, inclusive com imóveis a serem utilizados nas obras, e com a aquisição de instalações, equipamentos e materiais permanentes;
- Inversões Financeiras, que são as despesas com aquisição de imóveis ou de bens de capital já em utilização e a aquisição de títulos de capital de empresas;
- Amortização da Dívida, que representam as despesas com o pagamento e/ou refinanciamento do principal de uma dívida.

Quanto ao significado da expressão “outras delas decorrentes”, entende-se que sejam as despesas correntes oriundas das despesas de capital, ou seja, aquelas que visam a manutenção do produto das despesas de capital.

Quanto ao significado da expressão “para as relativas aos programas de duração continuada”, esta representa todos os programas que são contínuos, ou seja, sem interrupções. Portanto, aqueles que têm a previsão de duração permanente.

Para uma melhor compreensão, a Portaria MOG nº. 42/199, define

A Constituição Federal determina ainda, no Art. 165, § 9º, que compete à lei complementar, que no caso é de competência exclusiva da União, dispor sobre a vigência, os prazos a elaboração e a organização do PPA:

§ 9º Cabe à lei complementar:

I – Dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual.

No entanto, tal dispositivo ainda não foi regulamentado para o PPA, o que, segundo Andrade (2005), dificulta a sua padronização nas três esferas de governo, E tem causado, também, entrave na interação do Plano com a Lei Orçamentária e, conseqüentemente, no acompanhamento e avaliação dos resultados dos programas planejados.

Para Andrade (2005, p. 17):

a regulamentação é essencial para possibilitar que todos os entes governamentais sigam um modelo predefinido, o que eliminará as distorções das informações apresentadas nos planos, facilitará o desenvolvimento de sistemas informatizados que auxiliem no seu acompanhamento e na sua avaliação, evidenciará as ações conjuntas e coordenadas entre os entes da federação (consolidação), bem como garantirá maior transparência na sua divulgação.

O Governo Federal e algumas administrações públicas estaduais já estão suprindo essa falta de legislação, colocando no projeto de lei do Plano Plurianual as mudanças que permitam sanar essas deficiências.

Quando da elaboração do PPA é necessário e importante que se conheça:

- o montante que a Administração contará nos exercícios seguintes;
- o montante atual das despesas de custeio;
- o montante de recursos que poderão estar disponíveis para as novas ações ou para o aperfeiçoamento das ações existentes;
- os cenários atuais e as previsões para o futuro;
- as vocações e as potencialidades das regiões;
- a situação econômica e social atual;

- as carências da sociedade para que sirva para orientar e priorizar os gastos nas áreas deficitárias;

- o programa de governo divulgado durante a campanha eleitoral, de forma que oriente na realização de programas e ações prometidos.

Assim, com o conhecimento dos recursos, das necessidades atuais e das previsões para o futuro será possível a elaboração do PPA, o qual deverá conter todos os programas e suas ações para o período dos próximos quatro anos.

Cada programa no PPA deverá conter as seguintes informações: um código de identificação; a denominação; os objetivos; o público-alvo; os indicadores; o código do órgão responsável pelo seu gerenciamento; o nome do gerente do programa; e o custo global do programa.

Já as ações, que são as metas que visam atender os objetivos dos programas, deverão conter as seguintes informações: um código de identificação; o código do programa que pertence; a denominação; o tipo de ação (projeto, atividade ou operação especial); a unidade orçamentária responsável pela sua execução; o supervisor da ação; o produto; a unidade de medida; as metas; a região a ser atendida pela ação; e o custo da ação.

3.3.2.2 Lei das Diretrizes Orçamentárias

A Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece, de acordo com a Constituição Federal, as metas e prioridades da administração, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente, e tem como objetivos fundamentais:

- a) Orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como sua execução;
- b) Dispor sobre as alterações na legislação tributária, que entrarão em vigor no ano subsequente;
- c) Estabelecer a política de aplicação das agências oficiais de fomento.

Para Silva (2004), existem ainda algumas lacunas na legislação sobre a LDO. Este autor sugere que, em lei complementar, sejam incluídos os seguintes assuntos:

- a) Detalhamento com base na conjuntura e nos recursos financeiros, humanos e materiais existentes e estimados para os próximos exercícios da prioridade das metas constantes do PPA;
- b) Limite orçamentário ao Poder Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e outros órgãos a que a Constituição tenha dado autonomia;

- c) Normas sobre a concessão de vantagens ou aumento de remuneração, criação de cargos ou alterações de estrutura de carreiras e a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos da administração pública;
- d) Definição sobre o que se entende por agências oficiais de fomento.

3.3.2.3 Lei Orçamentária Anual

A Lei Orçamentária Anual (LOA), por sua vez, de acordo com a Constituição Federal deve estar de acordo com a LDO. É também um ato preventivo em relação à receita e autorizativo em relação à despesa. É um ato legal – autorização do Poder Legislativo -, porém, no caso brasileiro, tem origem no Poder Executivo. Sua duração é limitada: um ano.

As despesas autorizadas destinam-se ao funcionamento dos serviços públicos, para fins relacionados com a política econômica, ou com a política geral do país. As receitas previstas para serem arrecadadas devem ter sido anteriormente criadas por lei. A LOA deve seguir as orientações da LDO, e compreende, segundo a Constituição Federal de 1988, os seguintes orçamentos:

- a) O orçamento fiscal - orçamento de todos os órgãos da administração direta, autarquias, fundações e empresas dependentes;
- b) O orçamento de investimentos – investimentos das empresas estatais;
- c) O orçamento da seguridade social – orçamento para assistência social, médica e previdência.

A fundamentação jurídica para a matéria orçamentária encontra-se na Constituição Federal, na Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e na Lei Federal 4320/64.

2.4 Conceitos Relacionados com Planejamento Governamental

Para um melhor entendimento e reflexão sobre o processo de planejamento, é importante se conhecer alguns conceitos, utilizados em planejamento governamental e com relação aos seus resultados alcançados, que são apresentados abaixo.

- Política - Com relação à política, para Cohen e Franco (2004) é o estágio em que as propostas ganham forma e estatuto, recebendo tratamentos formais mínimos, ao serem definidos metas, objetivos e recursos. As políticas transformam-se em programas quando é explicitada a estratégia de implementação, e por uma ação de autoridade, são criadas as condições iniciais para sua implementação.
- Plano - Sobre plano, Cohen e Franco (2004, p. 86) asseveram que é:
o conjunto de programas que buscam objetivos comuns. O plano ordena os objetivos gerais e os desagrega em objetivos específicos, que serão os objetivos gerais dos programas. O plano organiza as ações programáticas em uma seqüência temporal, de acordo com a racionalidade técnica e as prioridades de atendimento.

Os planos de ação referem-se aos passos pragmáticos para a concretização das estratégias estabelecidas, possuindo data de realização e prioridade de execução. São de responsabilidade de pessoas, órgãos ou unidades organizacionais, que poderão ser avaliados de acordo com seu desempenho nessa realização. A partir dessa idéia, para melhor entendimento e monitoramento, o plano de ação deverá especificar a questão estratégica a que pertença, a data em que será iniciado e a previsão de sua conclusão, os responsáveis pela execução e o gerenciamento dos resultados no decorrer de sua execução. Além disso, é preciso definir o orçamento necessário, o valor que a ação agregará às atividades e qual o indicador de controle que será monitorado e controlado regularmente.

- Objetivo - “é a situação que se deseja obter ao final da implementação do programa, mediante a aplicação dos recursos e da realização das ações previstas”. Cohen e Franco (2004, p. 88). Portanto, indicam intenções gerais da empresa e o caminho básico para chegar ao destino que você deseja.
- Meta - é a dimensão quantitativa, temporal e espacial do objetivo. Silva (2004); Assim, são as ações específicas mensuráveis que constituem os passos para se atingir os objetivos.
- Produto - é o resultado concreto das atividades desenvolvidas pelo programa, podendo ser tanto bens quanto serviços Bezerra Filho. (2006);
- Efeito é o que decorre da influência do programa. O objetivo está localizado temporalmente antes do início do programa. Os efeitos são

resultados das ações do programa, e podem ser intermediários, ocorrendo durante o programa, ou finais, que são os que perduram após o programa. Os efeitos podem ser ainda procurados, ou seja, foram estabelecidos como objetivos, ou não procurados. Cohen e Franco (2004);

- Impacto é o resultado do programa que pode ser atribuído exclusivamente às suas ações, após a eliminação dos efeitos externos. É o resultado líquido do programa. UNICEF (1990);
- Eficácia é a relação entre alcance de metas e tempo ou, em outras palavras, é grau em que se alcançam os objetivos e metas do programa, em um determinado período de tempo, sem considerar os custos implicados. Cohen e Franco (2004).
- Eficiência é a relação entre custo e benefícios, em que se busca a minimização do custo total para uma quantidade de produto, ou a maximização do produto para um gasto total previamente fixado. Cohen e Franco (2004);
- “Efetividade (impacto) é a identificação dos benefícios gerados com a implementação da ação”. Peter e Machado (2003, p.40);
- Sustentabilidade mede a capacidade de continuidade dos efeitos benéficos alcançados através do programa social em questão, após o seu término. UNICEF (1990);
- Satisfação do beneficiário avalia a atitude do usuário em relação à qualidade do atendimento que está obtendo do programa. UNICEF (1990);
- Equidade procura avaliar o grau em que os benefícios de um programa estão sendo distribuídos de maneira justa e compatível com as necessidades do usuário. UNICEF (1990);
- Indicador é a quantificação que permite a mensuração dos resultados do programa. É o parâmetro que mede a diferença entre a situação desejada e a situação atual, ou seja, ele indica o estado atual do ponto medido. Seus índices expressam o grau de aceitação de uma característica (em porcentagem).

3.5 Sistema de Planejamento e Orçamento Governamental

Na Figura 2 é apresentado como funciona o Sistema de Planejamento e Orçamento Governamental Brasileiro. Observa-se nesta figura que o planejamento e o orçamento governamental no Brasil possuem os seguintes subsistemas: Plano de Governo (opcional, onde devem estar definidas as Diretrizes Estratégicas propostas para o Governo), o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA). Com relação à execução, na figura visualiza-se o subsistema de Execução Orçamentária e quanto ao controle, verifica-se que existe o subsistema de Controle Interno e Externo.

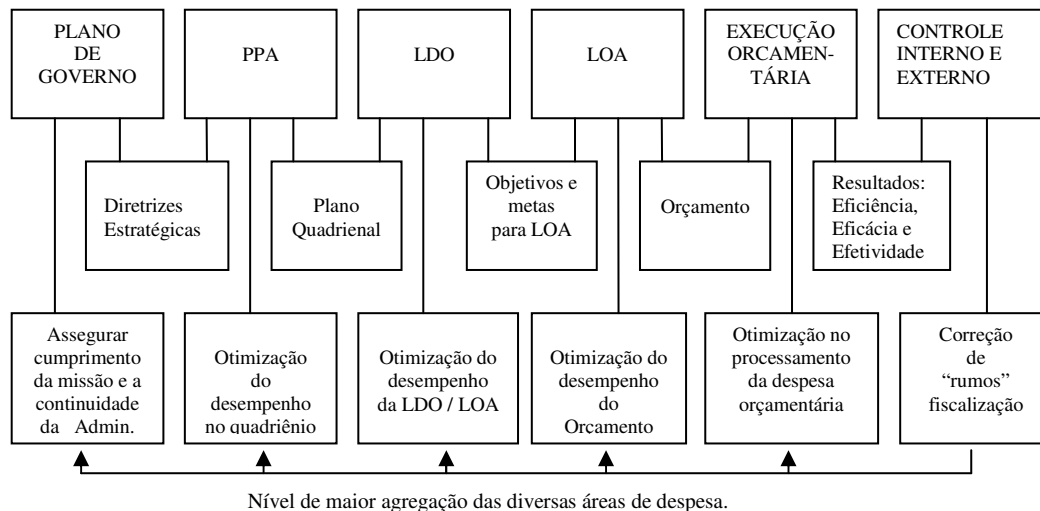


FIGURA - 2 Sistema de Planejamento e Orçamento Brasileiro

Fonte: Adaptado de Bezerra Filho (2006, p.24)

Analisando a Figura 2 com detalhe, observa-se que:

- o subsistema Plano de Governo tem como objetivo assegurar o cumprimento da missão e a continuidade da Administração e tem como produto as diretrizes estratégicas;
- o subsistema PPA tem o objetivo de otimizar o desempenho dos programas e das ações no próximo quadriênio e seu produto é um Plano Quadrienal, onde constam todos os programas e ações que atendem as necessidades da sociedade;

- o subsistema LDO tem como objetivo otimizar o desempenho da LDO e da LOA e seus produtos são os objetivos e metas a serem utilizados pela LOA;
- o subsistema LOA tem como objetivo otimizar o desempenho do Orçamento e seu produto é o Orçamento;
- o subsistema Execução Orçamentária tem como objetivo otimizar o processamento da despesa orçamentária e seu objetivo é que os resultados sejam eficientes, eficazes e efetivos.;
- o subsistema Controle Interno e Externo que tem o objetivo de corrigir rumos e fiscalização.

O tópico seguinte apresenta informações sobre a evolução das práticas de planejamento governamental no Brasil.

3.6 Evolução do Planejamento Governamental no Brasil

Segundo Peixoto (2008) o planejamento governamental no Brasil trilhou por períodos distintos, O primeiro aconteceu de 1934 a 1945, abrangendo o Estado Novo e tendo como órgão central o Departamento Administrativo do Serviço público (DASP). O segundo foi de 1946 a 1955, e representou uma transição entre tentativas de implantação de um órgão central de planejamento e uma intensa fase de organização administrativa. O terceiro situou-se entre 1956 e 1963, caracterizando-se pela criação de órgãos centrais de planejamento estabelecidos em função de planos, mais do que de planejamento. O quarto período teve início em 1964, no regime militar, e apresentava o esforço inédito de planejamento global. E o quinto período situa-se da Constituição de 1988 até os dias atuais e o destaque é para os planos plurianuais, implementados como forma de balizar a alocação dos gastos públicos no decorrer de um prazo de quatro anos.

3.7 Orçamento Público

Várias são as definições para Orçamento Público. Para fins deste trabalho, aprouve destacar as considerações de Pires (2005), Silva (2004) e Bezerra Filho (2006).

Pires (2005) assevera ser o orçamento um processo de planejamento contínuo, dinâmico e flexível o qual o estado se vale para abranger de forma sistemática seus planos e programas de trabalho, para período determinado. Nesta visão, o orçamento abarca a manutenção dos afazeres do Estado, o planejamento e a execução dos projetos instituídos nos planos e programas de governo.

Num empenho didático, Silva (2004, p. 26) aponta que o estudo do orçamento pode ser feito do ponto de vista objetivo ou subjetivo.

No aspecto objetivo, designa o ramo das Ciências das Finanças que estuda a Lei do Orçamento e o conjunto de normas que se referem à sua preparação, sanção legislativa, execução e controle, ou seja, considera a fase jurídica de todas as etapas do orçamento (preventiva, executiva e crítica).

Bezerra Filho (2006), por sua vez, conceitua o orçamento como instrumento legal de planejamento do Estado no qual são externadas as receitas previstas e despesas fixadas que serão feitas pelo ente, em um determinado período, visando à execução de programas de governo, bem como as transferências legais e voluntárias, os pagamentos de dívidas e outros encargos oriundos da atividade estatal.

O orçamento público, conforme as três perspectivas aqui exploradas, deixou de ser uma simples peça de exposição contábil e financeira para demonstrar as previsões das receitas e autorizações das despesas. Dessa forma, é um instrumento anual de planejamento governamental da gestão pública, que auxilia a administração pública nas diversas fases do processo orçamentário, quais sejam: planejamento, execução e controle.

O orçamento é, assim, uma ferramenta que garante o planejamento e a transparência dos programas e das ações governamentais através dos projetos, atividades e operações especiais que o governo pretende realizar. Deve estar em conformidade com o Plano Plurianual (PPA), e com o estabelecido na Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) para utilização pelos diversos poderes governamentais e para consecução dos objetivos a serem alcançados. Possibilita, também, o acompanhamento e a avaliação da gestão de todos os programas.

A Figura 3 apresenta as várias decisões que afetam o processo orçamentário. Verifica-se, primeiramente, que as previsões financeiras e econômicas para os próximos anos e estudos de viabilidade influenciam na decisão sobre o estabelecimento das diretrizes, dos macroobjetivos e dos programas.

Mostra-se na Figura 3 também, que as diretrizes, os macroobjetivos e os programas estabelecidos afetam os instrumentos de planejamento PPA, a LDO e a LOA.

Verifica-se na figura ainda, que nos instrumentos de planejamento são estabelecidas, para os anos seguintes, as prioridades com: a política econômica, a política fiscal e a política de aplicação das agências oficiais de fomento. E que esses instrumentos são também afetados pelas políticas e prioridades existentes.

Na figura é visto ainda, que há acompanhamento e avaliação: da execução orçamentária; e dos resultados dos programas definidos nos instrumentos de planejamento. E caso haja necessidade, pode haver um ajustamento nesses instrumentos de planejamento.

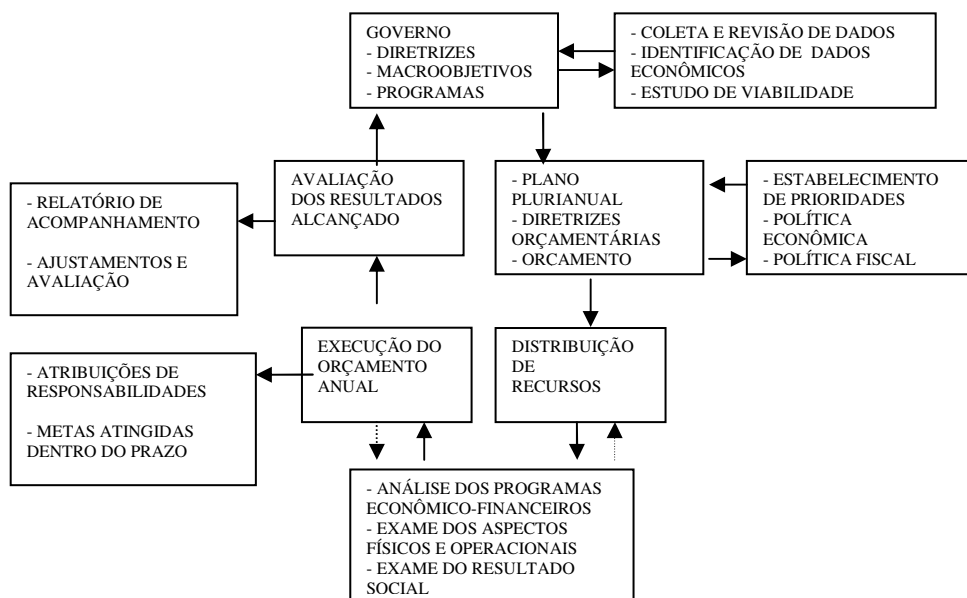


FIGURA - 3 Fluxo das Decisões que Afetam o Processo Orçamentário

Fonte: Silva (2004, p.63)

3.8 Características do Orçamento Público

Os Orçamentos Públicos são estudados levando em conta as categorias de orçamento, os princípios orçamentários e os aspectos do orçamento. A cada um desses pontos, a seguir, serão tecidos comentários.

3.8.1 Categorias do Orçamento Público

Esta característica depende do regime político vigente; portanto, está ligada à forma de governo que o país adota. Podem ser classificados como em três categorias. O Legislativo, segundo Silva (2004), é o orçamento adotado em países parlamentaristas, onde o Poder Legislativo é o responsável pela elaboração, votação e aprovação do orçamento, cabendo ao Poder Executivo somente a sua execução. O Executivo configura-se como o tipo de orçamento cuja elaboração, aprovação, execução e controle competem ao Poder Executivo; é utilizado, na maioria dos casos, em países onde impera o poder absoluto. O Misto é elaborado e executado pelo Poder Executivo, sendo sua aprovação e controle responsabilidade do Poder Legislativo. Este último é o tipo adotado no Brasil.

3.8.2 Princípios Orçamentários

São premissas, linhas norteadoras de ação a serem observadas quando da elaboração, análise para votação, nas ações de controle e execução do orçamento. Além dos princípios mais conhecidos: anualidade, unidade e universalidade, citados no art. 2º da Lei 4320/64, existem os consagrados pela Constituição Federal de 1988 e pela tradição: exclusividade, equilíbrio, especificação, publicidade, clareza, não vinculação ou não afetação da receita, e outros que, embora não constem nos textos legais, são difundidos pela doutrina e acabaram tornando-se consagrados. Tanto na concepção de Silva (2004) quanto na de Giacomoni (2002), os princípios que norteiam o orçamento são em número de doze, expostos a seguir.

A Anualidade estabelece que o orçamento deva ter vigência limitada a um período anual. Com relação à despesa, a aplicação é imediata, pois as autorizações para despesas são votadas pelo Poder Legislativo para o período de um ano; quanto à receita, não há um cumprimento direto, pois as receitas dependem de leis especiais de vigência permanente e que devem ser votadas antes da Lei do Orçamento.

A Unidade assevera que o orçamento deve ser uno, isto é, todas as receitas e despesas devem constar numa só lei orçamentária. Portanto, os orçamentos precisam estar integrados em uma só lei aprovada pelo Poder Legislativo.

A Universalidade é um princípio que determina que todas as receitas e todas as despesas devem estar na Lei Orçamentária em seus valores brutos, ou seja, sem quaisquer deduções. É também conhecido como “Princípio do Orçamento Bruto” e possibilita ao Poder Legislativo conhecer a priori todas as receitas e despesas do governo e dar prévia autorização para a respectiva arrecadação e realização; além disso, impede que os poderes realizem qualquer operação de receita ou despesa sem prévia autorização parlamentar, dando a conhecer o volume global das despesas e receitas projetadas.

O Equilíbrio compreende que a constância das contas públicas está relacionada com a necessidade de a organização estatal planejar e executar o financiamento de suas ações, baseado, a priori, nos recursos financeiros disponíveis, ou seja, fica a cargo do gestor público gastar somente em função da arrecadação do dinheiro sobre o qual não exista obrigação de pagamento para com terceiros.

A Exclusividade assenta que, na Lei Orçamentária, não deverá constar dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, mesmo que seja por antecipação de receita bem como a autorização para destinação do superávit ou cobertura do déficit.

A Especificação refere-se à classificação e designação dos itens que devem constar no orçamento. Como o orçamento é um instrumento de controle prévio das receitas e despesas do Estado, a regra da especificação vincula-se, portanto, com a classificação das receitas e despesas previstas nas normas vigentes. Como conseqüências do princípio da especificação, existem as seguintes proibições de natureza constitucional:

- início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;
- realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;
- concessão de créditos ilimitados;
- transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem autorização legislativa;

- utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos do orçamento fiscal e do orçamento da seguridade social para suprir necessidades ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos;

- instituições de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

O princípio da Publicidade, como instrumento de controle prévio, diz que se deve dar toda a publicidade ao orçamento. O mesmo deve ser objeto de publicidade tanto em sua preparação como em sua discussão legislativa, bem como em sua execução e controle subsequente. A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF estabelece como instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais deve ser dada ampla divulgação: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal.

A Clareza é um princípio complementar ao princípio da publicidade, e postula que o orçamento deve ser claro e compreensível para qualquer indivíduo.

A Uniformidade, também denominada princípio de consistência, prevê a homogeneidade dos dados orçamentários em diversos exercícios, de modo que permita a comparabilidade ao longo do tempo.

A Não-afetação da receita é um princípio que postula que todos os recursos devem ser recolhidos a um caixa único do Tesouro, sem discriminação quanto à sua destinação. A Constituição Federal, no art. 167, consagrou esse princípio com relação aos impostos, ressalvando a repartição do produto da arrecadação dos impostos que devem ser transferidos para outras esferas, os recursos de impostos que devem ser utilizados com despesas de saúde e de educação e os recursos para prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita.

A Legalidade da tributação é um princípio que diz respeito às limitações que o Estado tem de tributar, o que inclui as seguintes vedações:

- a) exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;
- b) instituir tratamento desigual para os contribuintes que estejam em situações equivalentes;

- c) cobrar tributos em relação a fatos geradores ocorridos antes do início da vigência da lei;
- d) cobrar tributos no mesmo exercício da vigência da lei que os instituiu ou aumentou;
- e) utilizar tributo com o efeito de confisco;
- f) estabelecer limitações de tráfego de pessoas ou bens, por meio de tributos exceto quando da cobrança de pedágios determinados em norma.

A Precedência, por fim, compreende que, como o orçamento é um instrumento de controle prévio, para que haja a realização das despesas há necessidade de que o Poder Legislativo aprove previamente a lei orçamentária, pois sua não aprovação pode acarretar na paralisação dos serviços públicos ou em pagamentos ilegais de despesa.

3.8.3 Aspectos do Orçamento

Para Giacomoni (2002), o orçamento deve ser estudado sob uma variedade de aspectos, que perpassam aspectos político, jurídico, econômico e financeiro. Aspecto político diz respeito à característica do orçamento como um Plano de Governo ou Programa de Ação do partido e dos governantes que estão no poder. O jurídico define a Lei Orçamentária Anual como pertencente ao conjunto de leis do país, do estado, ou do município que pertencer. O econômico é o resultado da evolução das características políticas do orçamento; como consequência, essa característica imprimiu ao orçamento o papel de regulador da economia. O financeiro, por fim, diz respeito ao fluxo monetário das entradas da receita e das saídas das despesas, meio no qual se realiza a execução orçamentária, com o objetivo de:

- a) Obtenção de receitas para atender as demandas da sociedade;
- b) Distribuição do ônus dos tributos pela população de uma forma eqüitativa.

3.9 Evolução Conceitual do Orçamento Público

Ao longo do tempo os aspectos que caracterizam o orçamento público (político, jurídico, econômico e financeiro) foram evoluindo e as suas funções e o seu conceito, como

consequência, foram se modificando e se adaptando para atender as novas demandas. Diante dessa realidade, propõe este autor que a história da evolução do orçamento público seja dividida em duas fases: o orçamento tradicional e o orçamento moderno.

No orçamento público tradicional, o aspecto que era mais levado em consideração era o aspecto político, pois a função principal do orçamento era o controle político das ações governamentais, que o Poder Legislativo exercia sobre as atividades financeiras do Poder Executivo.

O aspecto econômico, no orçamento público tradicional, tinha posição secundária. O orçamento era uma simples exposição contábil e financeira para demonstrar as previsões das receitas e autorizações das despesas, classificando estas últimas, por objeto de gasto, sem se preocupar com as reais necessidades da administração pública e da população. O orçamento tradicional tinha a seguinte definição, segundo Kohama (2000, p. 64): “Orçamento é um ato de previsão de receita e fixação da despesa para um determinado período de tempo, geralmente, um ano, e constitui o documento fundamental das finanças do Estado, bem como da Contabilidade Pública”.

Os pensadores do orçamento moderno consideravam, segundo Pires (2005, p.75), que:

O orçamento já não era uma peça representada por autorizações legislativas que deveriam ser realizadas pelos Executivos, mas passava a ser um instrumento de planejamento onde o Executivo começava a direcionar as intervenções na economia. Acreditavam que o orçamento era um instrumento de administração que auxiliaria o Executivo nas diversas fases do processo orçamentário, quais sejam: planejamento, execução e controle.

Modernamente, em face do entendimento que o orçamento integra o Planejamento, Kohama (2000) compreende que o orçamento é o meio pelo qual se engendra, expressa, executa e avalia o grau de cumprimento da quase totalidade do programa governamental, para cada período orçamentário. É um instrumento de governo, de administração e de efetivação e execução dos planos gerais de desenvolvimento sócio-econômico.

O orçamento público moderno, dessa forma, é uma peça que tem influência na economia e que procura atender às necessidades sociais e econômicas de uma população, através das seguintes funções:

- a) Função alocativa – atividade estatal que visa à alocação de recursos em atividades em que não houver a necessária eficiência por parte do mecanismo de ação privada;
- b) Função distributiva – atividade estatal que viabiliza políticas públicas de distribuição de renda, através da cobrança de tributos sobre as classes de renda mais elevada com transferências, por meio de diversos programas, para as classes de renda mais baixa;
- c) Função estabilizadora – ações do governo com o intuito de manter a estabilidade econômica, através de políticas públicas que possibilitem manutenção do nível de emprego, estabilidade do nível de preços, equilíbrio no balanço de pagamentos e elevação da taxa de crescimento.

3.10 Ciclo Orçamentário

Segundo as perspectivas de Kohama (2000) e Silva (2004), o Ciclo Orçamentário é a seqüência das etapas desenvolvidas pelo processo orçamentário, que se repetem em períodos prefixados. O ciclo orçamentário não se confunde com o exercício financeiro e suas etapas englobam a elaboração, os estudos e aprovação, a execução e a avaliação.

A primeira etapa do ciclo orçamentário, a elaboração do orçamento, para Kohama (2000) e Silva (2004), consiste em um processo de prever a receita e fixar a despesa de conformidade com o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO. O Quadro 1 apresenta as principais etapas de elaboração dos instrumentos orçamentários.

A segunda etapa do ciclo orçamentário, que consiste do estudo e aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA) é de competência do Poder Legislativo, e tem como objetivo garantir a participação do povo, através de seus representantes, no processo orçamentário. Para que possa intervir nas decisões de suas próprias aspirações, bem como na maneira de alcançá-las.

Nesta etapa o Poder Executivo, dentro dos prazos estabelecidos na lei, encaminha para estudo e aprovação o projeto da Lei Orçamentária ao Poder Legislativo, que deve até o encerramento da sessão legislativa devolvê-lo para sanção.

Caso o projeto da Lei Orçamentária não seja encaminhado no prazo fixado em lei, o Poder Legislativo considerará como proposta a Lei Orçamentária vigente. As emendas do Poder Legislativo ao projeto de lei podem ser aprovadas, segundo o art. 166, § 3 da Constituição Federal, desde que:

- 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 Distrito Federal; ou
- III – Sejam relacionadas:
 - a) Com a correção de erros ou omissões; ou
 - b) Com os dispositivos do texto do projeto de lei.

ETAPA	ATIVIDADE
Preliminar	Fixação das diretrizes Projeções e prognósticos
Inicial	Preparo das normas e instruções Encaminhamento às unidades operacionais
Intermediária	Indicação pelas unidades operacionais, dos programas de trabalho a serem desenvolvidos, discriminando: funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais; códigos de despesas e fonte de recursos. Consolidação das propostas parciais do orçamento no nível de cada órgão (Ministério ou Secretaria de Estado ou de Município)
Final	Consolidação das propostas setoriais Formulação da proposta geral de orçamento Aprovação da proposta geral pelo chefe do Poder Executivo Encaminhamento ao legislativo

QUADRO - 1 Etapas de elaboração do orçamento

Fonte: Silva (2004, p.67)

A terceira etapa do ciclo orçamentário, que é a execução do orçamento, é a realização dos objetivos e metas determinados nos diversos instrumentos do planejamento governamental, e deverá ser realizada após a programação orçamentária e financeira da

despesa, que consiste no estabelecimento do quadro de detalhamento da despesa e no cronograma de desembolso, de acordo com as necessidades que se distribuem ao longo do exercício e com as possibilidades condicionadas ao comportamento da receita.

Na Figura 4 apresenta-se o fluxo da programação orçamentária e financeira da despesa. Quanto ao fluxo da programação orçamentária da despesa, este apresenta como se realiza a movimentação de recursos orçamentários e envolve: o quadro de detalhamento da despesa - QDD; a descentralização de créditos; o empenho; e a liquidação.

Com relação ao fluxo da programação financeira da despesa, este exhibe como se realiza a movimentação de recursos financeiros e envolve: o cronograma de desembolsos; a liberação de cotas de recursos financeiros; os repasses e sub-repasses; e o pagamento das despesas após o empenho e a liquidação.

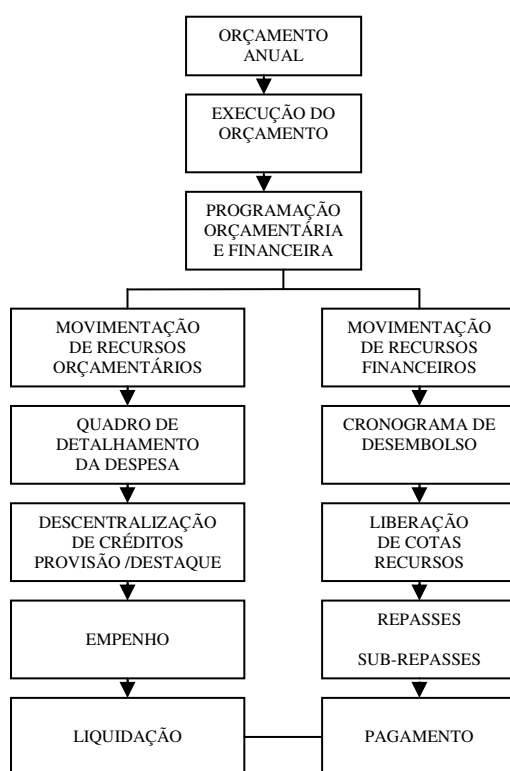


FIGURA - 4 Fluxo da programação orçamentária e financeira da despesa
Fonte Bezerra Filho (2006, p.33)

A última etapa do ciclo orçamentário é a avaliação, e consiste em acompanhar e avaliar o grau de realizações dos diversos programas com suas respectivas ações constantes no Plano Plurianual (PPA) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). É uma etapa ainda pouco

explorada no ciclo orçamentário e que precisa de ações avaliadoras que, realmente, produzam indicadores de eficiência, de eficácia e de efetividade para que apoiem a tomada de decisão.

3.11 Orçamento – Programa

O orçamento-programa é um modelo de sistema orçamentário, e apresenta ferramentas modernas que dão suporte ao planejamento, à execução e ao controle de um processo orçamentário. Giacomoni (2002, p. 153) destaca os elementos essenciais do orçamento-programa, que são:

- a) Os objetivos e propósitos perseguidos pela instituição e para cuja consecução os recursos orçamentários são utilizados;
- b) Os programas, isto é, os instrumentos de integração dos esforços governamentais no sentido da concretização dos objetivos;
- c) Os custos dos programas medidos por meio da identificação dos meios ou insumos (pessoal, material, equipamentos, serviços etc.) necessários para a obtenção dos resultados; e
- d) Medidas de desempenho com a finalidade de medir as realizações (produto final) e os esforços despendidos na execução dos programas.

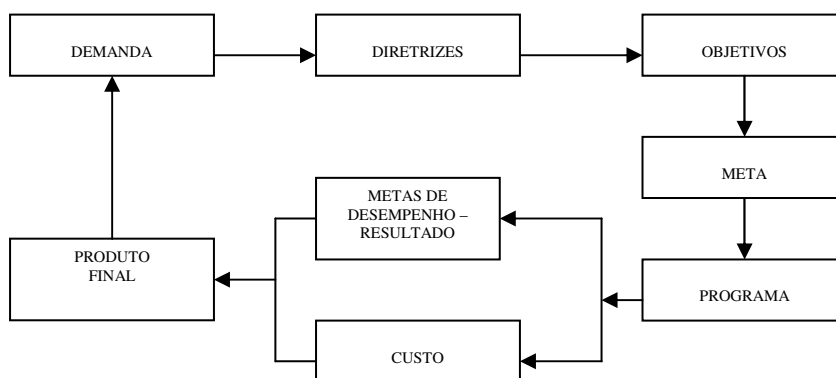


FIGURA - 5 Relacionamento dos principais componentes do orçamento-programa

Fonte: Bezerra Filho (2006, p.11)

A Figura 5 mostra como se relacionam os principais componentes de um orçamento-programa, e que inicia: com o levantamento da demanda inicial; em seguida são fixados os objetivos, as metas e os programas; após a construção e aprovação do orçamento há a sua execução. E logo após a sua execução, se compara o resultado dos custos dos

programas com as metas de desempenho estabelecidas no orçamento-programa, para que se possa avaliar se o produto final está de conformidade com a demanda inicialmente levantada.

3.12 Orçamento Participativo

O orçamento participativo é um processo que permite à sociedade influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos e costumam contar com assembleias abertas e periódicas e etapas de negociação direta com o governo. Com diferentes metodologias em cada governo em que é executado, suas assembleias costumam ser realizadas em regiões, bairros ou distritos, em discussões temáticas e/ou territoriais, elegendo também delegados que representarão um tema ou território nas negociações com o governo.

No Brasil, as experiências da participação dos cidadãos nas discussões do orçamento começaram a desenvolver-se a partir da década de 70. E nos anos 80, passou a se converter numa forma prática de exercer a política.

Este sentimento ganhou força, à medida em que acentuava-se a crise da ditadura militar, e em que a população crescentemente se mobilizava em favor de formas mais democráticas para o país.

Assim, certos movimentos sociais, especialmente ligados às pastorais sociais da igreja católica, defendiam a "voz e vez" do povo, os políticos considerados "progressistas" defendiam a descentralização política, para "aproximar as decisões do povo", e quando assumiam os governos, procuravam favorecer formas descentralizadas de governo. A campanha "Diretas Já", clamando pelo direito da população eleger o Presidente da República, expressava fundamentalmente o sentimento da população de querer estar presente à cena política.

No governo do Presidente Sarney essa necessidade de participação foi valorizada e a Constituição de 1988 incorporou o direito ao exercício direto da cidadania como um dos pressupostos do Estado Brasileiro, razão pela qual, são crescentes a participação popular nas políticas públicas.

Neste contexto, várias experiências de gestão participativa de planejamento e execução do orçamento público, estão em uso nas diversas esferas governamentais. Assim, este modelo de gestão ganhou reconhecimento da população e muitos municípios e estados brasileiros estão aderindo a esta prática.

3.13 Nova Visão de Planejamento e Orçamento

Planejamento e orçamento com a introdução da Portaria nº. 42, de catorze de abril de 1999, passaram a apresentar uma nova concepção, e segundo Silva (2004, p. 140), a contemplar: (1) claro sentido de missão; (2) definição da delegação de poderes e atribuição de responsabilidades; (3) identificação dos problemas e das ações a serem implementadas na busca de resultados; (4) melhor definição dos programas, visando à concretização dos objetivos pretendidos com a identificação de produtos e atribuição de (a) indicadores para os objetivos e (b) metas para produtos; (5) avaliação do processo ou fracasso pelo grau de satisfação do usuário dos serviços públicos.

Diante dessa nova realidade a classificação funcional-programática passou a dividir a despesa nos níveis, apresentados na Figura 9. Esta figura mostra que em termos de estruturação o planejamento termina no programa e o orçamento começa exatamente no programa. Portanto, o programa é o módulo integrador entre o planejamento Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A classificação funcional-programática da despesa representa a junção das seguintes classificações: a classificação funcional, definida na Lei nº. 4.320/64, e uma classificação de programas, que surgiu a partir da introdução do orçamento-programa. Com a nova visão, voltada para a gestão e avaliação dos resultados do planejamento e do orçamento, a idéia de classificação continuou a existir para as funções e subfunções, que identificam as áreas de governo, mas para os programas ela foi abolida.

Dessa forma, cada esfera de governo passou a ter a sua própria estrutura de programas a partir do Plano Plurianual, que se diferenciam de acordo com as peculiaridades existentes.

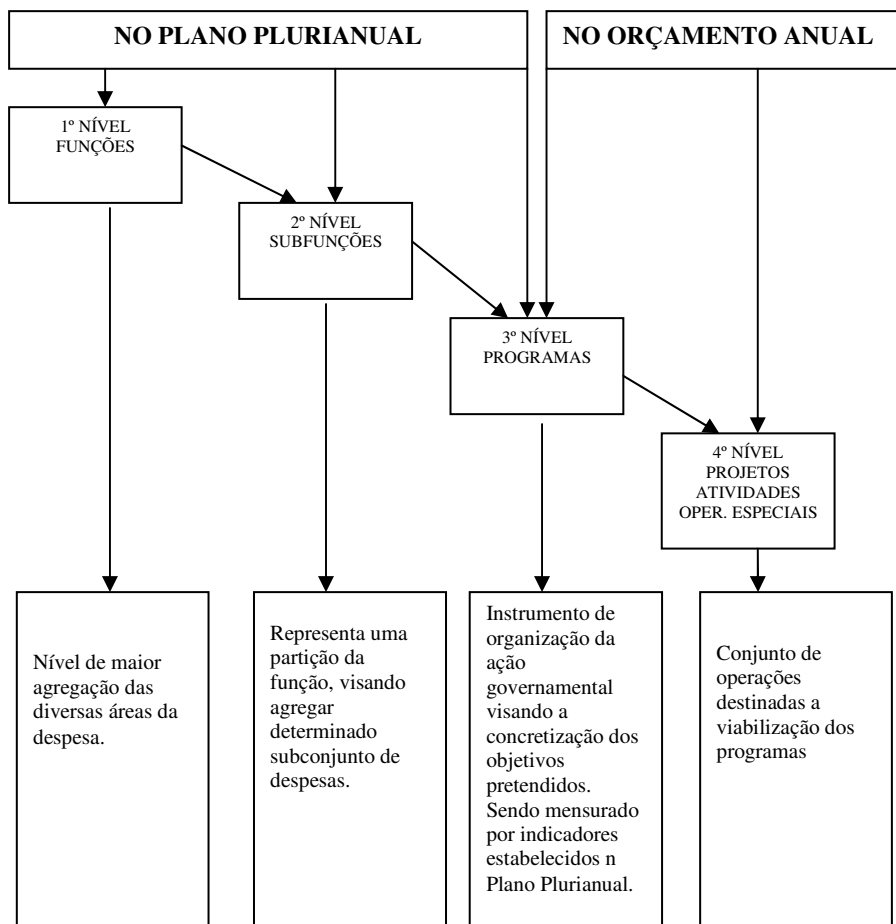


FIGURA - 9 Níveis da despesa segundo a classificação funcional-programática

Fonte: Silva (2004, p.141)

Com relação a programa Bezerra Filho (2006, p.86) assevera que:

O programa é o instrumento de organização da atuação governamental. Articula um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores estabelecidos no Plano Plurianual (PPA), para obter-se a solução de um problema ou o atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade.

Segundo Andrade (2005), os tipos de programas previstos na esfera federal são:

- Programas Finalísticos - programas que resultam em bens ou serviços ofertados diretamente a sociedade. Seus atributos básicos são: denominação, objetivo, público-alvo, indicador(es), fórmulas de cálculo de índice, órgão(s), unidades orçamentárias e unidade responsável pelo programa. Bezerra Filho (2006, p.87), esclarece ainda, que o indicador “quantifica a situação que o programa tenha por fim modificar, de modo a explicitar, o impacto das ações sobre o público-alvo”;

- Programas de Gestão de Políticas Públicas – programas que abrangem as ações de gestão de Governo de cada órgão de uma estrutura governamental, e estes programas serão compostos de atividades de planejamento, orçamento, controle interno, sistemas de informação e diagnóstico de suporte à formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas. Suas atividades deverão assumir as peculiaridades de cada órgão gestor;
- Programas de Serviços ao Estado – programas que resultam em bens e serviços ofertados diretamente ao Estado, por instituições criadas para esse fim específico. Seus atributos básicos são denominação objetivo, indicador(es), órgão(s), unidades orçamentárias e unidade responsável pelo programa;
- Programa de apoio administrativo – programa que corresponde ao conjunto de despesas de natureza tipicamente administrativa e outras que, embora colaborem para a realização dos programas finalísticos e de gestão de políticas públicas, não são possíveis de serem apropriados para esses programas.

Para Bezerra Filho (2006) e Slomski (2003), os instrumentos orçamentários de viabilização dos programas são:

- Projeto – instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação do governo;
- Atividade – 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 à manutenção da ação do governo;
- Operações Especiais – as despesas que não contribuem 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.

3.14 Execução Orçamentária

A execução orçamentária é realizada quando do ingresso de recursos no erário público (receita) e pelas obrigações de desembolsos financeiros (despesa). Nesta fase são implementados os programas e as ações previstas nos instrumentos de planejamento. Procura-se também, alcançar os objetivos e metas estabelecidas nestes instrumentos de planejamento.

3.14.1 Receita

Para Piscitelli, Timbó e Rosa (1999), a receita caracteriza-se como todos os recebimentos do erário público, o que significa uma entrada de recursos financeiros que se reflete no aumento de disponibilidades e, que de acordo com sua origem pode ser classificada como receita orçamentária ou extra-orçamentária.

Para Bezerra Filho (2006), as receitas públicas são todos os ingressos de recursos de caráter não-devolutivo auferidos pelo erário público, em quaisquer das esferas governamentais, para alocação e cobertura das despesas públicas.

A receita, como se vê na perspectiva destes dois autores, é de fundamental importância para a execução dos programas governamentais definidos no Plano Plurianual (PPA) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), e para atender às necessidades da sociedade.

A Figura 6 apresenta o fluxo de como a receita pública se classifica quanto a sua origem, dessa forma é classificada em orçamentária e extra-orçamentária.

Verifica-se na Figura 6 que a receita orçamentária corresponde à arrecadação de recursos financeiros autorizados pela Lei Orçamentária Anual (LOA) e que serão aplicados na realização das despesas públicas.

De acordo com a Lei nº. 4320/64, a Portaria STN/SOF nº. 163 de quatro de maio de 2001 e a Portaria STN nº. 180, de vinte e um de maio de 2001, as receitas orçamentárias são classificadas em dois grupos: receitas correntes e receitas de capital. As receitas correntes são utilizadas para o pagamento de despesas correntes, e são valores arrecadados originados: de tributos; de contribuições diversas, da utilização por terceiros do patrimônio do Estado; de atividades agropecuárias realizadas pelo Estado, de atividades industriais realizadas pelo

Estado e de transferências correntes, provenientes de recursos financeiros de outras pessoas de direito público ou privado.

As receitas de capital são utilizadas para o pagamento de despesas capital e são provenientes: de empréstimos contraídos através de operações de crédito; da alienação de bens; da amortização de empréstimos anteriormente concedidos; da transferência de capital, através de recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado; e do superávit do orçamento corrente, que é a diferença entre receitas e despesas correntes.

Verifica-se ainda, na Figura 6 que receita extra-orçamentária é aquela que ingressa no erário público, mas não é de Propriedade do Estado. São, portanto, ingressos de recursos financeiros de caráter temporário pertencente a terceiros, e que o Estado é um simples depositário. São exemplos de receita extra-orçamentária: cauções, depósitos, fianças e operações de Antecipação de Receita Orçamentária (ARO).

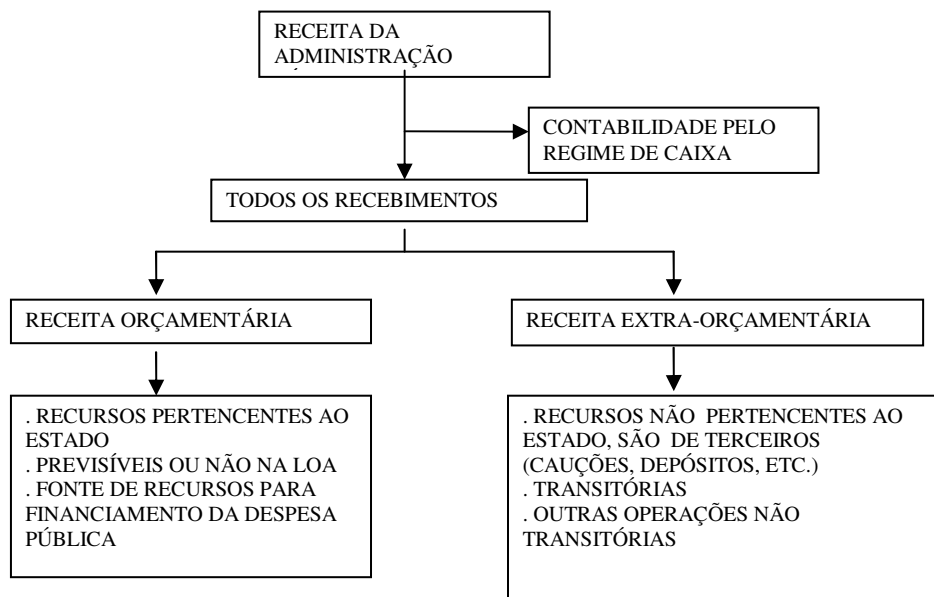


FIGURA - 6 Receita Pública quanto a sua origem

Fonte: Bezerra Filho (2006, p.49)

Os estágios da receita, apresentados na Figura 7, são os seguintes: previsão; lançamento; arrecadação e recolhimento.

Segundo Bezerra Filho (2006) e Piscitelli, Timbó e Rosa (1999), a previsão da receita indica a expectativa de receita por parte da fazenda pública, constituindo uma estimativa no orçamento do que se pretende arrecadar no ano subsequente para custear as

despesas fixadas no orçamento. Para o cálculo dessas estimativas é levada em consideração uma metodologia que forneça meios para a elaboração de estimativas.

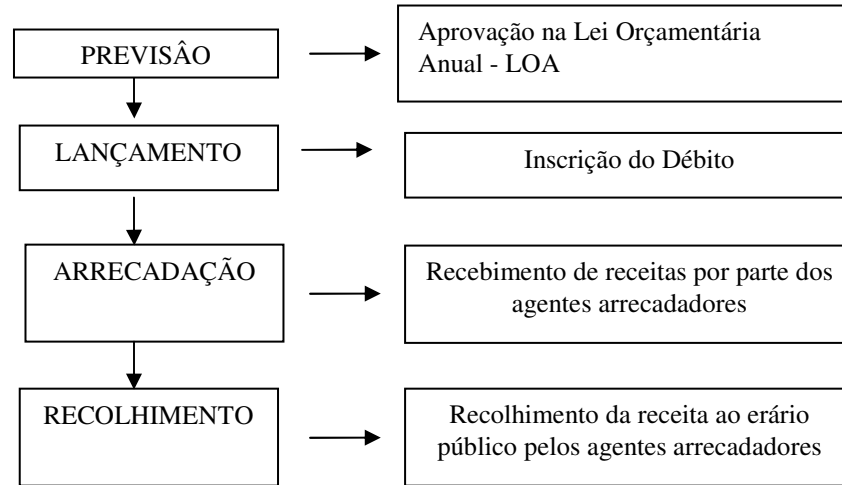


FIGURA - 7 Estágios da Receita Orçamentária

Fonte: Bezerra Filho (2006, p.67)

Para Silva (2004), o lançamento é o ato em que a entidade competente verifica a procedência do crédito fiscal, e a pessoa que lhe é devedora, inscrevendo o débito.

A arrecadação é o terceiro estágio da receita, e para Silva (2004) corresponde ao ato em que o agente arrecadador recebe os tributos, multas e demais créditos dos diversos contribuintes do erário público.

Finalmente, o quarto estágio da receita é o recolhimento. Neste estágio o agente arrecadador entrega os recursos financeiros recebidos ao caixa único do erário público.

Sob o aspecto orçamentário a receita recebe o tratamento do regime de caixa, indicado no art. 35 da Lei nº 4.320/64 que dispõe pertencerem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas. Dessa forma, só pode ser apropriada como receita do exercício corrente a que for arrecadada no próprio exercício.

3.14.2 Despesa

A despesa representa para Silva (2004) as obrigações de desembolsos financeiros do erário público para atender as necessidades do Governo e os serviços e produtos

demandados pela sociedade, e pode ser de acordo com sua origem, classificada em orçamentária e extra-orçamentária.

Esta classificação, para um melhor entendimento, é apresentada graficamente na Figura 8. Nesta figura observa-se que a despesa orçamentária é a aplicação de recursos públicos na realização dos gastos necessários à manutenção e expansão dos serviços públicos. Estas despesas devem fazer parte da Lei Orçamentária Anual (LOA) ou podem ser autorizadas como créditos adicionais.

Verifica-se ainda na figura a despesa extra-orçamentária, que não consta na Lei Orçamentária Anual (LOA) e que constitui uma saída decorrente da devolução de recursos recebidos anteriormente a título de receita extra-orçamentária como Antecipação de Receita orçamentária – ARO, depósitos, cauções e fianças. O pagamento de restos a pagar inscritos é também uma despesa extra-orçamentária.

Os estágios da despesa são os estágios que devem ser percorridos por a despesa orçamentária. Estes estágios são apresentados na Figura 8, e são os seguintes: fixação; empenho; liquidação e pagamento.

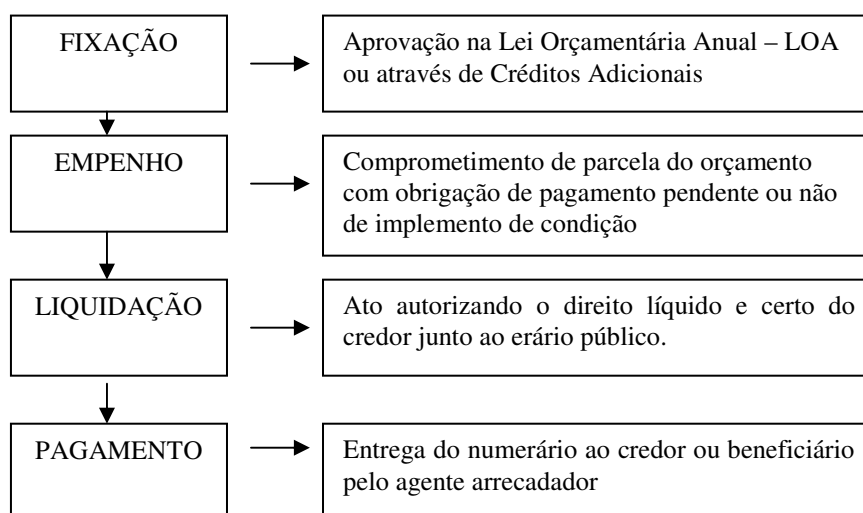


FIGURA - 8 Estágios da Despesa Orçamentária

Fonte: Elaborado pela autora, 2008

Segundo Pires (2005), a fixação constitui estágio obrigatório da despesa, e deve ser realizada de conformidade com o que estabelece: a Constituição Federal; a Lei de

Responsabilidade Fiscal (LRF); a Lei do Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

No estágio da fixação da despesa são estabelecidos na LOA os valores permitidos para realização das diversas despesas públicas.

O empenho é o segundo estágio da despesa, e consta no art. 58 da Lei nº. 4.320/64 que estabelece: “o empenho é ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição” O empenho será cumprido com a entrega do material, a medição da obra ou a prestação dos serviços.

É importante salientar que o empenho é prévio, ou seja, deve ser efetuado antes da realização da despesa e está restrito ao limite do crédito orçamentário.

As três modalidades de empenho são: por estimativa, para despesa cujo valor não se possa determinar; global, permitido para as despesas contratuais e outras sujeitas a parcelamento; e ordinário, utilizado para despesas cujo montante seja previamente conhecido e o pagamento deva ocorrer de uma só vez.

A liquidação é o terceiro estágio da despesa, e resulta em ato do poder competente, após o exame da documentação, autorizando o direito líquido e certo do credor junto ao erário público.

Assim, a liquidação da despesa consiste na verificação do direito do credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Esta verificação tem por objetivo levantar se após o fornecimento feito, ou o serviço prestado ou da execução da obra foram apresentados os seguintes documentos:

- a) contrato, ajuste ou acordo, se houver;
- b) nota de empenho;
- c) comprovante da entrega do material, da prestação efetiva do serviço ou execução da obra;
- d) prova de quitação, pelo credor, das obrigações fiscais incidentes sobre o objeto da liquidação.

O pagamento é a último estágio da despesa. Consiste na entrega do numerário ao credor ou beneficiário pelo agente arrecadador, e extingue a obrigação. O pagamento só pode ser realizado após a realização do empenho e da liquidação.

Levando em consideração o aspecto orçamentário a despesa recebe o tratamento do regime de competência, indicado no art. 35 da Lei nº 4.320/64 que dispõe pertencerem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas.

4 AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS

Esta seção tem por objetivo desenvolver referencial teórico sobre Avaliação de Programas Governamentais. Assim, buscar-se-á apresentar conceitos nas perspectivas de autores como Peter e Machado (2003), Belloni, Magalhães e Sousa, Ala-Harja (2000) Costa e Castanhar (2002), Cohen e Franco (2004) e Cunha (2006).

Segundo Belloni, Magalhães e Sousa (2003), o objetivo para se avaliar os programas governamentais atende à necessidade de verificação se as políticas públicas, sob o ponto de vista de sua relevância e adequação as necessidades sociais, estão atendendo satisfatoriamente as demandas da sociedade.

A avaliação, além da mensuração de resultados, possui também aspectos qualitativos, constituindo-se um julgamento sobre o valor das intervenções governamentais por parte dos avaliadores internos ou externos, bem como por parte dos usuários ou beneficiários. A decisão de aplicar recursos públicos em uma ação pressupõe a atribuição de valor e legitimidade aos seus objetivos, e a avaliação deve verificar o cumprimento das metas estabelecidas. Para Cunha (2006, p.1) a avaliação pode subsidiar:

O planejamento e formulação das intervenções governamentais, o acompanhamento de sua implementação, suas reformulações e ajustes, assim como as decisões sobre a manutenção ou interrupção das ações. É um instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle sobre a efetividade da ação do Estado, bem como para a divulgação de resultados de governo.

É importante ressaltar, que o Governo Federal brasileiro, a partir de 2000, vem realizando a avaliação sistemática de seus programas. Esta avaliação tem ênfase na eficácia e eficiência dos programas expressos nos Planos Plurianuais e alguns Estados já começaram a seguir o exemplo.

Para Belloni, Magalhães e Sousa (2003), uma avaliação dos programas governamentais deveria contemplar, no mínimo, os critérios analíticos ou avaliativos básicos, que considera: a eficiência, a eficácia e a efetividade social. Estes critérios funcionam, ao mesmo tempo, como indicadores gerais de avaliação das ações de planejamento e execução e dos resultados alcançados pelas políticas que definiram os programas.

A seguir são explicitadas as razões para avaliar políticas e programas governamentais, os principais conceitos relacionados à avaliação, os objetivos da avaliação, os conceitos básicos, indicadores e padrões.

4.1 Razão para Avaliar Programas Governamentais

A avaliação dos programas governamentais é de fundamental importância na gestão pública porque possibilita que os gestores públicos e a sociedade conheçam os resultados alcançados pelos programas governamentais, com relação à eficácia, à eficiência e à efetividade.

A adoção da avaliação tem possibilitado uma nova forma de administração, a administração pública gerencial, que visa ao atendimento do interesse público e à orientação do cidadão para a obtenção de resultados, em contraponto à administração burocrática, que se concentra nos processos, sem considerar a ineficiência envolvida.

Diante dessa realidade, Cunha (2006) assevera que é crescente o interesse dos governos nos estudos de avaliação que estejam relacionados às questões de efetividade, eficiência, *accountability*, e desempenho da gestão pública, tendo em vista que estes estudos constituem-se ferramentas para gestores, formuladores e implementadores de programas e políticas públicas. As avaliações de programas baseadas em indicadores de eficiência, de eficácia e efetividade permitem que os gestores tomem suas decisões com maior conhecimento, maximizando o resultado do gasto público, identificando êxitos e superando pontos de estrangulamento.

4.2 Conceitos de Avaliação

A definição de avaliação, de acordo com Cunha (2006), trata-se do exame sistêmico e isento de subjetividade de um projeto ou programa, finalizado ou *in progress*, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, objetivando a determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e relevância de seus objetivos. Para Costa e Castanhar (2002, p. 4), “o propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa.”.

A avaliação, segundo House (1980 apud ALA-HARJA, 2000), não convence, mas persuade; não demonstra, mas argumenta; é razoável, jamais absoluta; é aceita pela maioria sem ser imposta a ninguém. Não há um acordo sobre o que é avaliação, em função de que o seu conceito é definido de diversas maneiras, algumas vezes até contraditórias, e por uma variedade de disciplinas, tais como economia, política, administração e sociologia (ALA-HARJA, 2000). Além disso, a avaliação serve a uma ampla gama de necessidades, discussões, clientes, instituições e praticantes. Como a avaliação tem sido crescentemente demandada, virtualmente qualquer tipo de *feedback* ou consulta tem sido chamado de avaliação.

À medida que crescem em popularidade, é necessário o conhecimento do conceito utilizado de avaliação em revisões, acompanhamento, monitoramento, auditoria e escrutínio. Alguns especialistas mostram-se preocupados com as possibilidades de que o conceito venha a perder sua significação por completo. Ademais há outros mecanismos de *feedback*, além da avaliação, e que também podem ser usados no processo de aperfeiçoamento de tomada de decisão.

Nem todo mecanismo de *feedback* se constitui uma avaliação, embora muitos deles dividam com esta algumas características comuns. A diferença entre a avaliação e outros mecanismos de *feedback* pode ser conferida na Quadro 2.

Portanto, define-se, de modo simples, a avaliação de programa como a avaliação dos resultados de um programa em relação aos objetivos propostos. Há quem sugira que o termo avaliação de programa abrange qualquer estágio do ciclo de vida de um programa. Somando-se à avaliação *ex post*, o termo inclui a avaliação *ex ante* e a avaliação intermediária (bastante comum na prática).

4.3 Objetivo da Avaliação

O objetivo da avaliação é oferecer entendimento e uma visão justificada dos programas de implementação de políticas. A avaliação não substitui o processo de tomada de decisão política, mas permite com que as decisões sejam tomadas de maneira mais consciente.

Gerenciar normalmente implica um ciclo de planejamento/preparação, dotação orçamentária, implementação e avaliação. A avaliação é o elo que fecha o círculo e completa

o circuito de *feedback*. Uma política ou programa que tenham sido avaliados podem ser melhorados, expandidos ou substituídos.

Ala-Harja (2000) considerou as metas da avaliação e apontou, a este respeito, alguns pontos de suma relevância. Destaca-se, em primeiro, o fato de a avaliação melhorar as tomadas de decisão. Como se sabe, o ato de avaliar oferece informações sobre o impacto das políticas. Pode ser visto como a passagem de mecanismos formais de controle a controle efetivo; de controle de transações a controle estratégico; de gerenciamento de insumos a gerenciamento de resultados. Auxilia os formuladores de políticas no julgamento do valor dos programas públicos, concorrendo para sua melhoria ou questionamento e, ainda, para o projeto de programas futuros. A avaliação também contribui para o processo de aprendizagem das pessoas envolvidas no gerenciamento e implementação desses programas, ao permitir maior entendimento do trabalho que se conduz e ajudando nessa condução. Além disso, outros interesses (como por exemplo, científicos) podem ser satisfeitos à medida que se compreende melhor o funcionamento da sociedade.

Outra meta de relevo é auxiliar na alocação de recursos. A avaliação pode ajudar os formuladores de políticas e os responsáveis pelo orçamento a melhor distribuir os recursos e a fazer melhor uso dos fundos disponíveis. A avaliação ajuda a identificar os meios mais eficientes e eficazes de se alcançar os resultados desejados e de manipular os gastos, de modo a facilitar o desenvolvimento de novas áreas de prioridade — e a contribuir para a descoberta do nível adequado de financiamento para programas e, até mesmo, para a priorização de cortes orçamentários que sejam necessários.

Serve também a avaliação para contribuir para o aumento da responsabilidade das políticas públicas, pois pode melhorar a transparência e a responsabilidade para o legislativo o público em geral ao tornar mais claro o impacto das atividades governamentais. Daí se pode fortalecer a legitimidade dos programas que se encontram em andamento e garantir a sustentabilidade dos resultados. A avaliação também pode ajudar os cidadãos a tomarem conhecimento do que está sendo feito com seu dinheiro e considerar alternativas às políticas implementadas. Além disso, há alguns fatores que tornam a avaliação especialmente oportuna.

Estudos científicos	As avaliações se centram no uso prático da informação.
Auditoria tradicional	As avaliações analisam os gastos públicos a partir de pontos de vista mais amplos, questionando, até mesmo, a propriedade dos objetivos do programa, bem como a eficácia e eficiência de sua satisfação (a distinção entre auditoria e avaliação geralmente não é clara).
Monitoramento	As avaliações geralmente são conduzidas como parte de um esforço único e buscam reunir informações aprofundadas sobre o programa em questão, embora a existência de sistemas regulares e eficientes de monitoramento seja necessária como base para o desenvolvimento de avaliações bem-sucedidas.
Mensuração de desempenho	As avaliações procuram ir além: buscam encontrar explicações para os resultados observáveis e entender a lógica da intervenção pública (contudo, sistemas de mensuração de desempenho, se eficientes, podem caracterizar, sobretudo nos Estados Unidos, uma forma de avaliação).
Análise das políticas	As avaliações estão centradas na análise <i>ex post</i> . Essa análise das políticas às vezes é definida como uma avaliação prévia, para o estudo de políticas possíveis no futuro.

QUADRO -2 Diferença entre avaliação e outros mecanismos de *feedback*

Fonte: Ala-Harja (2000, p.9)

4.4 Tipos de Avaliação

Para Cohen e Franco (2004), os tipos de avaliação são estudados conforme vários critérios, e entre esses se têm os quatro expostos a seguir:

Primeiro, o critério que estabelece os tipos de avaliação em função do momento em que se realiza e os objetivos a que persegue. Neste critério se tem a avaliação *ex-ante*, que é realizada ao começar o projeto, antecipando fatores considerados no processo decisório; e a avaliação *ex-post*, que ocorre quando o processo já está em execução ou já está concluído e as decisões são adotadas tendo como base os resultados efetivamente alcançados.

O segundo critério dá-se em função de quem realiza a avaliação. Neste critério, a avaliação é externa quando o agente que realiza é pessoa alheia à organização; a avaliação é interna quando o agente que realiza é pessoa da própria organização; a avaliação é mista quando procura combinar a avaliação externa e interna, fazendo com que os avaliadores externos realizem seu trabalho em estreito contato e com a participação dos membros do projeto a ser avaliado; e a avaliação é participativa, quando na avaliação do projeto há a participação efetiva das pessoas afetadas pelo projeto.

O terceiro critério dá-se em função da escala dos projetos. Leva-se em consideração o número de pessoas afetadas e o volume dos recursos de que se necessitam; é possível identificar entre a avaliação de projetos pequenos, e a de projetos grandes.

O quarto critério dá-se em função dos destinatários da avaliação. Este critério considera que a formulação, o conteúdo, a metodologia e os tipos de análise para a avaliação vão depender daqueles que forem os destinatários dos resultados da avaliação.

4.5 Modalidades de Avaliação

Com relação às modalidades, as avaliações podem ser classificadas em vários tipos. Na prática, porém, os principais tipos de avaliação são a somativa e a formativa. As avaliações somativas são aquelas conduzidas, frequentemente, quando o programa já está implementado há algum tempo (avaliação *ex post*) para o estudo de sua eficácia e o julgamento de seu valor geral.

Essas avaliações são tipicamente utilizadas como meio de assistir a alocação de recursos ou na promoção de mais responsabilidade. Os clientes geralmente são externos, tais como políticos e outros agentes de decisão. A objetividade e a confiabilidade geral das constatações são consideradas importantes. Geralmente são conduzidas por avaliadores externos. As questões, quanto ao resultado ou relevância geral do programa, devem ser abordadas.

As avaliações formativas são aquelas geralmente adotadas durante a implementação de um programa (avaliação intermediária) como meio de se adquirir mais conhecimento quanto a um processo de aprendizagem para o qual se deseja contribuir. O

propósito é o de apoiar e melhorar a gestão, a implementação e o desenvolvimento do programa. Os avaliadores, assim como os clientes, geralmente são internos, e, freqüentemente, os gerentes do programa em questão (auto-avaliação). A objetividade das constatações geralmente não se coloca como preocupação central: mais ênfase é dada à aplicabilidade direta dos resultados. Devem lidar com questões operacionais de monitoramento dos eventos e, em certo grau, também com aspectos relacionados ao impacto.

4.6 Tipos de Análise de Avaliação

Cohen e Franco (2004) classificam os tipos de análise de avaliação em análise custo-benefício e análise custo-efetividade. A análise custo-benefício é possível de ser utilizada quando é possível de se transformar os benefícios de um projeto em unidade monetária, tendo em vista a seguinte regra: compara-se os valores monetários dos benefícios e dos custos de um projeto em particular e se os primeiros excedem aos segundos, fornece-se um elemento de julgamento que o projeto tem aceitabilidade; em caso contrário, o projeto deve ser rejeitado.

A análise custo-efetividade é mais adequada para os projetos sociais em que os impactos não podem sempre ser valorizados em moeda. Este tipo de análise, para Costa e Castanhar (2002, p. 4), deve ser realizada da seguinte maneira: “é feita a comparação de formas alternativas da ação social para a obtenção de determinados impactos, para ser selecionada aquela atividade/projeto que atenda àqueles objetivos ao menor custo”.

4.7 Indicadores

Costa e Castanhar (2002) apresentam exemplos de diferentes formas de definir e utilizar indicadores, dependendo da área e do propósito da avaliação. Primeiramente, apresentam um sistema de indicadores a ser adotado pelas universidades brasileiras, e que define três tipos: (1) indicadores simples, definidos como aqueles que são expressos em termos absolutos (número de professores, área construída, etc.); (2) indicadores de desempenho, os quais requerem um padrão ou um objetivo para comparação e são relativos (custo por aluno, relação aluno/professor, etc.); (3) indicadores gerais, definidos como aqueles que são gerados fora da instituição (ou programa), sendo baseado ou em estatísticas gerais ou

em opiniões de especialistas (como exemplo, cita-se a avaliação dos programas de pós-graduação realizada pela CAPES).

Outro exemplo de definição de indicadores para a avaliação do desempenho de programas públicos apresentado por Costa e Castanhar (2002) pode ser encontrado na proposta de Indicadores de Excelência, elaborada pelo Ministério de Previdência e Assistência Social, para serem utilizados como uma ferramenta para a mensuração e o acompanhamento do desempenho das Gerências do Seguro Social do INSS. O trabalho propõe e define três tipos de indicadores: (1) indicadores primários, que expressam medidas elementares de eficiência (tempo médio de espera para a concessão de benefícios, participação de benefícios com demora superior a 45 dias no total de benefícios concedidos, etc.); (2) indicadores parciais de excelência, que procuram indicar a eficácia da operação (índice de cumprimento de prazos, índice de velocidade na concessão, etc.); (3) indicadores globais de desempenho, construídos a partir dos indicadores parciais e que visam a expressar o desempenho da gestão do programa, através de uma medida única.

Por último, apresentam indicadores do BID, que se distingue, do ponto de vista metodológico, pelo menos três categorias de indicadores sociais: os indicadores de resultado, os indicadores de insumo e os indicadores de acesso.

Os indicadores de resultado refletem os níveis de satisfação de necessidades básicas alcançados. São também denominados de indicadores de nível de vida. Podem ser citados como exemplo: esperança de vida, mortalidade infantil, grau de alfabetização, níveis de educação e nutrição, dentre outros.

Os indicadores de insumo referem-se aos meios (recursos) disponíveis para se obter um determinado padrão de vida. Esses meios para atender necessidades básicas distintas podem incluir, por exemplo, no campo da nutrição, a renda e a disponibilidade de alimentos; no campo da saúde, a disponibilidade de água potável, de centros de saúde e o número de médicos por habitante e, na área da educação, o número de escolas e de professores por aluno.

Já os indicadores de acesso identificam os determinantes que permitem tornar efetiva (e em que grau) a utilização de recursos disponíveis para atender determinadas necessidades básicas. Para fins de avaliação de políticas e programas sociais, esse terceiro tipo

de indicador é particularmente relevante, já que a existência de serviços básicos não assegura o acesso universal aos mesmos. Na realidade, é comum a existência de fatores que dificultam a utilização dos serviços disponíveis, como, por exemplo, a distância geográfica (sobretudo em áreas de população dispersa) e os custos privados relacionados com o uso de serviços públicos (material escolar, transporte, remédios, etc.). Podem-se mencionar também elementos mais difíceis de serem quantificados, como a qualidade dos serviços oferecidos, características culturais da região, etc.

4.8 Padrões

Para Costa e Castanhar (2002), a avaliação do desempenho de um programa requer, ainda, que se definam padrões de referência para julgar esse desempenho. Esses padrões recebem variadas denominações. Absolutos são chamados quando as metas estabelecidas por um programa são consideradas como o padrão a ser alcançado e os desvios em relação a esse intento devem ser registrados e analisados. Históricos quando se comparam resultados de um período com o obtido em períodos anteriores. Normativos uma vez que vai ser comparar o desempenho de um programa com outros similares ou com programas semelhantes realizados em outros níveis de governo, região, ou no exterior. Teóricos são os estabelecidos na própria elaboração do programa, sob a hipótese da obtenção dos resultados esperados, dados os recursos disponíveis. Negociados ou de compromisso quando se baseiam em algum procedimento específico para sua fixação, geralmente decorrente de acordo entre as partes envolvidas na gestão de programa e os formuladores.

Do exposto, infere-se que uma metodologia de avaliação de programas governamentais envolve a escolha de um conjunto de critérios e o uso de um elenco de indicadores (ou outras formas de mensuração) consistentes com os critérios escolhidos e que permitam efetuar um julgamento continuado e eficaz acerca do desempenho de um projeto, ou de uma atividade ou de uma operação especial, ou de um programa ou conjunto de programas, mediante o confronto com os padrões de desempenho anteriormente estabelecidos.

4.9 O Controle e a Avaliação dos Programas Governamentais

O controle na administração pública garante que as atividades sejam realizadas de conformidade com o planejado. Neste sentido, o controle fomenta o desenvolvimento de ações que podem ser adotadas antes (preventivas), durante (concomitantes) e depois (corretivas) da execução da atividade ou produto, no sentido de que os objetivos, planos, metas, políticas, programas, ações, padrões e a legislação sejam obedecidos.

Catelli (2001, p.61) assevera que:

O controle visa assegurar, por meio de correção de “rumos”, que os resultados planejados sejam efetivamente realizados, apoiando-se na avaliação de resultados e desempenhos.

O processo de controle compreende a comparação entre os resultados realizados e os planejados, a identificação de desvios e suas respectivas causas, e decisão quanto as ações a serem implementadas.

Para Figueiredo e Caggiano (2004), o controle é um sistema de *feedback* que possibilita que os desempenhos sejam comparados com os objetivos planejados, e que é essencial para acompanhar a realização do planejamento de curto e longo prazo.

Nos dias atuais, no Brasil, a necessidade de controle das ações governamentais passou a ter maior destaque e importância em decorrência da Constituição Federal de 1988 e lei complementar nº. 101/2000, a Lei de responsabilidade Fiscal. Esta lei estabelece: a ação planejada e transparente; a prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas; e garantia de equilíbrio nas contas, via cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas. Portanto, há necessidade de um controle efetivo nos atos e fatos da administração pública.

O controle na Constituição Federal é tratado na Seção IX do capítulo I do Título IV, e está dividido em Controle Interno e Controle Externo.

4.9.1 Controle Interno

O Controle Interno é aquele realizado internamente, pelo próprio ente, sem o apoio ou intervenção externa.

Na Constituição Federal o Controle Interno é tratado no art. 74, o qual determina que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário devem manter, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- a) avaliar o cumprimento de metas do Plano Plurianual e a execução dos orçamentos públicos;
- b) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades privadas;
- c) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- d) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

No Governo do Estado do Piauí, de acordo com o art. 24 da Lei Complementar nº. 28, de 09 de junho de 2003, a Lei Orgânica da Administração Pública do Estado do Piauí, é a Controladoria Geral do Estado o órgão responsável pelo controle interno, mas esta lei estabelece também, no seu art. 44, que as atividades de monitoramento e avaliação de políticas públicas (programas contidos no Plano Plurianual – PPA e Lei na orçamentária Anual) são de competência da Secretaria de Planejamento.

As atividades da Controladoria Geral do Estado são:

- a) supervisionar tecnicamente as atividades do sistema integrado de fiscalização financeira, contabilidade e auditoria;
- b) expedir atos normativos concernentes à ação do sistema integrado de fiscalização financeira, contabilidade e auditoria;
- c) determinar, acompanhar e avaliar a execução de auditorias;
- d) proceder ao exame nos processos originários de atos de gestão orçamentárias, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração pública estadual e nos de aplicação de recursos públicos estaduais por entidades de direito privado, emitindo parecer técnico;
- e) manter com o Tribunal de Contas colaboração técnica e profissional relativamente à troca de informações e de dados, objetivando uma maior integração dos controles interno e externo.

f) fomentar a participação da sociedade estimulando o controle social.

A Lei Complementar nº. 83, de doze de abril de 2007, acrescentou nas atribuições da Controladoria Geral do Estado as seguintes atividades:

- a) fiscalizar a regularidade do controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e deveres do Estado;
- b) coordenar as atividades que exijam ações integradas dos órgãos e das unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual;
- c) emitir relatório sobre a execução dos orçamentos do Estado para compor a prestação de contas anual do Governo do Estado;
- d) examinar a regularidade dos processos de arrecadação e recebimento das receitas estaduais e respectivos controles;
- e) ministrar cursos e treinamentos e orientação técnica aos órgãos visando à aplicação das normas legais e, em especial, as de contabilidade, de controle interno e de auditoria, bem como o cumprimento das diretrizes governamentais a fim de evitar a ineficiência, má aplicação dos recursos públicos e atos de improbidade administrativa;
- f) exercer outras atividades concernentes ao controle interno, que visem à realização de sua finalidade.

Constata-se, então, que ações de um controle interno devem:

- a) ter caráter, de preferência, preventivo;
- b) ser, ser voltadas para a correção de desvios;
- c) prevalecer como instrumentos de gestão;
- d) ser direcionadas para todos os níveis hierárquicos dos órgãos.

Para executar o controle interno a Administração Pública conta com três instrumentos, que segundo Peter e Machado (2003) são: o orçamento, a contabilidade, e auditoria.

Dessa forma o primeiro instrumento de controle interno na administração pública é o orçamento, que realiza o controle prévio, através da previsão das receitas e fixação das despesas.

O segundo instrumento de controle interno é a contabilidade que evidencia a situação das receitas e das despesas. Gerando também, informações que podem ser utilizadas no processo de decisão e na prestação de contas à sociedade.

O terceiro instrumento de controle interno é a auditoria que verifica o cumprimento das obrigações e a veracidade das informações contábeis, bem como para comprovar a legalidade e legitimidade das ações governamentais, avaliando os resultados quanto à economicidade, eficiência e eficácia da gestão orçamentária.

4.9.2 Controle Externo

O Controle Externo é aquele realizado pelo Poder Legislativo, e que conta com o auxílio dos Tribunais de Contas.

Na Constituição Federal o Controle Externo é tratado no art. 70 e no art. 71, No art. 70 estabelece:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Por sua vez, o art. 71 da Constituição Federal diz que: “O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União”.

Com relação ao Estado do Piauí, o Controle Externo é tratado na Constituição Estadual no art. 85 e no art. 86. O art. 85 estabelece:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Assembléia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Já o art. 86 da Constituição Estadual diz que: “O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado”.

A partir deste ponto, esta pesquisa terá como foco o estudo aprofundado sobre o Estado do Piauí e de como é executado o seu Processo de Planejamento, por serem os objetos de estudo desta dissertação.

5 PROCESSO DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DO PIAUÍ

Nesta seção serão apresentadas informações relativas ao Estado do Piauí, desde o início do seu povoamento até os dias atuais. Será visto ainda, a estrutura organizacional do Governo do Estado do Piauí, bem como a estrutura organizacional e as atribuições da Secretaria Estadual de Planejamento (SEPLAN), o órgão responsável pela condução do processo de planejamento do Estado do Piauí. Serão apresentados também, os programas estabelecidos no Plano Plurianual (PPA) referente ao período de 2004 a 2007 e os programas da execução orçamentária dos anos de 2006 e 2007, que foram escolhidos em razão da disponibilidade do acesso a essas informações no Sistema SIAFEM. Pois esse sistema foi implantado no Estado a partir de 2006. Finalmente, serão apresentados resultados desses programas, no sentido de se apresentar o que foi planejado no PPA para os programas no ano de 2006 e 2007 e o que foi realizado nas execuções orçamentárias desses anos.

5.1 Aspectos Históricos do Estado do Piauí

Em Mendes (2003) encontram-se, com detalhes, alguns aspectos históricos do Estado do Piauí, tais como:

- O início do povoamento do Estado do Piauí ocorreu na década de 1660, e iniciou-se em consequência da pecuária extensiva. Nessa época, as fazendas de criação de gado da Bahia e de Pernambuco se expandiam em direção ao Estado do Piauí e Domingos Afonso Mafrense, o primeiro colonizador do Piauí, obteve da capitania de Pernambuco a concessão das primeiras sesmarias de terra para implantar suas inúmeras fazendas de gado;
- No ano de 1695, a jurisdição sobre o território do Piauí foi transferida de Pernambuco para o Maranhão e somente, em 1696 foi criada a freguesia (paróquia) da Vila da Mocha (depois Oeiras). Nesse período, não havia interesse de Portugal em explorar as terras do interior do Brasil, as regiões de algum progresso eram as localizadas no litoral e que exploravam a cana-de-açúcar. Com

o declínio da cana-de-açúcar a economia brasileira deslocou-se para Minas Gerais onde foram descobertas as primeiras jazidas de ouro;

- Em 1718 o Estado foi elevado a categoria de Capitania independente, mas a decisão só foi efetivada, quarenta anos depois, em 1758, e somente no ano seguinte foi que o Estado passou a ter governo próprio. Essas informações mais uma vez evidenciam o desinteresse de Portugal pelo desenvolvimento do Piauí;

- Em 1822, quando o Brasil passou de Colônia para Império independente (1822), permaneceu essa falta de interesse por parte dos dirigentes do império, e durante todo o período do Império (1822-1889), de modo geral, não houve também interesse de desenvolver o Piauí;

- Após a mudança da capital (1852) de Oeiras para Teresina, e com o povoamento de Parnaíba iniciou-se um período de grande expansão econômica no Piauí, com o início da navegação a vapor interligando Teresina a Parnaíba, e essa cidade, por se encontrar no litoral, tinha contato permanente com o mundo civilizado;

- Nos últimos anos do século XIX e no início do século XX a pecuária continuava como a principal atividade econômica do Piauí, mas nessa época começaram as exportações de cera de carnaúba, pelo porto de Parnaíba, e foram implantadas as seguintes indústrias: de produção de carne de charque em Parnaíba; de laticínios em Oeiras, com objetivo de aproveitar o leite produzido pelas fazendas nacionais; e uma indústria de fiação e tecidos em Teresina;

- No decorrer do século XX, o Piauí, em termos de investimentos em infraestrutura, que é o que atrai novos investimentos, continuou com um desempenho inferior a maioria dos demais estados. Como consequência, o Estado não consegue atrair grandes investimentos, possui pouca oferta de empregos e é dependente de recursos federais;

Portanto, para este autor todas essas circunstâncias contribuíram para a lentidão no crescimento populacional e econômico do Piauí, principalmente, a prática da pecuária

extensiva, tendo em vista que essa atividade econômica ocupa grandes extensões de terra e exige pouca mão-de-obra, o que conseqüentemente contribuiu para a não fixação do homem na terra e para uma insignificante geração de renda.

5.2 O Piauí em Números

Segundo o Anuário do Piauí (2006), o Piauí localiza-se no nordeste do Brasil, e limita-se: a leste com os estados do Ceará e Pernambuco, a sul e sudeste com o Estado da Bahia, a sudoeste com o Estado do Tocantins, a oeste com o Estado do Maranhão e com o curso do rio Parnaíba demarcando a fronteira e ao norte com o oceano Atlântico. Suas latitudes e longitudes de fronteiras são: ao norte latitude 2° 44'49" e longitude 41°48'18"; ao sul latitude 10°55'41" e longitude de 44°55'48"; ao oeste latitude 08°55'39" e longitude de 45°59'42"; e a leste latitude 06°48'01" e longitude 40°22'12".

Verifica-se também, no Anuário do Piauí (2006), que o Estado do Piauí possui área territorial de 251.529,186 km², e que em área é o terceiro maior Estado nordestino, inferior apenas à Bahia e ao Maranhão, e o décimo Estado brasileiro, respondendo por 2,9 % do território nacional.

A população do Piauí no ano 2000 era de 2.843.278 pessoas. Sendo que:

- a) a população urbana representava 1.788.590 pessoas e a população rural era de 1.054.588 pessoas;
- b) com relação ao gênero, existiam em 2000 1.398.290 pessoas do sexo masculino e 1.444.988 pessoas do sexo feminino;
- c) em termos de corte geracional a população infanto-juvenil era constituída de 1.300.082 pessoas, a população adulta possuía 1.306.242 pessoas e a população da terceira idade era constituída de 256.954 pessoas.

De acordo com o Anuário do Piauí (2006), no ano de 2004 a taxa de urbanização do Estado era de 62,4%, a densidade demográfica (hab/km²) era de 11,31, e a esperança de vida era de 67,8.

Verificou-se ainda no sítio do IBGE que a população recenseada e estimada do Piauí, no ano de 2007, era de 3.032.421 de pessoas.

5.3 Atividades Econômicas

As atividades econômicas geram recursos que são fundamentais para o desenvolvimento e crescimento de um estado. Impulsionam a economia e são imprescindíveis na geração de emprego e renda e geração de tributos. Portanto, para que se possa formar uma opinião consistente sobre as receitas que irão possibilitar a realização dos programas necessários ao bem estar de uma sociedade, de qualquer que seja a esfera de governo, é importante se conhecer quais são as suas principais atividades econômicas geradoras de tributos. A seguir, são apresentadas, sobre vários aspectos, informações sobre a economia piauiense.

Com relação ao Produto Interno Bruto (PIB), que é tudo que é produzido em uma economia, verifica-se na Tabela-1, constante no Anuário do Piauí (2006, p.27) que em 2003 o PIB *per capita* do Brasil era de R\$ 8.694,00, já o do nordeste era de R\$ 4.306,00 e o do Estado do Piauí era de R\$ 2.485,00. Portanto, um dos menores PIB *per capita* do Brasil e um dos menores do nordeste, acima somente do Estado do Maranhão, que era de R\$ 2.354,00.

TABELA -1 Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* do Brasil e Região Nordeste 2000-2003 (R\$)

DISCRIMINAÇÃO	2.000	2.001	2.002	2.003
Brasil	6.430	6.896	7.631	8.694
Piauí	1.863	1.930	2.113	2.485
Maranhão	1.616	1.781	1.949	2.354
Ceará	2.774	2.833	3.129	3.618
Rio Grande do Norte	3.319	3.462	4.039	4.688
Paráíba	2.670	2.946	3.311	3.872
Pernambuco	3.655	3.938	4.482	5.132
Alagoas	2.471	2.631	3.012	3.505
Sergipe	3.283	4.469	5.082	6.155
Bahia	3.667	3.934	4.631	5.402
Região Nordeste	2.998	3.233	3.695	4.306

Fonte: Anuário do Piauí (2006, p.27)

Com relação à evolução anual da participação dos três setores da atividade econômica piauiense no valor adicionado bruto a preço de mercado observa-se na Tabela-2

que no ano de 2003 a participação do setor primário, das atividades agrícolas, correspondeu a 12,12%, a do setor secundário, das atividades industriais, correspondeu a 27,33% e a do setor terciário 60,55%.

O setor terciário responde pelas atividades de comércio, administração pública e serviços. Portanto, o setor terciário é o que mais contribui para a economia piauiense.

Segundo Mendes (2003), na Pesquisa Anual de Serviços do IBGE do ano 2000 as atividades de serviços, do setor terciário, no Piauí tiveram a participação de 4,5% do número de empresas do Estado, 2,9% do pessoal ocupado e 2,8% da receita total de serviços. Nesta pesquisa verifica-se que as principais atividades do setor de serviços no Piauí foram telecomunicações, com 43,9% das receitas, seguindo-se os transportes de passageiros, de carga e outros, com 26,1%, e em terceiro lugar, os serviços de alimentação, com 4,5%.

TABELA - 2 Participação das Atividades Econômicas no Valor Adicionado Bruto a Preço de Mercado Corrente (%) - 2000-2003 (R\$)

ATIVIDADES	2.000	2.001	2.002	2.003
Primária	10,4	10,4	9,1	12,1
Secundária	26,0	27,1	26,3	27,4
Terciária	63,6	62,5	64,6	60,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Anuário do Piauí (2006, p.27)

Com relação às atividades de comércio verifica-se, que estas atividades, dentro do setor terciário, são as que concentram o maior número de empresas. E o comércio juntamente com a administração pública são os responsáveis por quase a totalidade da geração de emprego e receita do setor terciário no Estado do Piauí.

Quanto ao setor primário ou setor agrícola, verifica-se que ainda, é um grande ocupador de mão-de-obra no Estado do Piauí, e absorve 48,68% da população ocupada. Na Tabela-3 verifica-se que essa situação é diferente em relação ao nordeste e ao Brasil.

TABELA - 3 População Ocupada Segundo a Atividade: Piauí, Nordeste e Brasil

DISCRIMINAÇÃO	PIAÚÍ	NORDESTE	BRASIL
Agrícola	769.606	8.111.827	17.733.835
Não-Agrícola	811.382	14.301.780	66.862.459
Total	1.580.988	22.413.607	84.596.294

Fonte: Anuário do Piauí (2006, p.26)

Com relação as atividades econômicas, que representam o setor primário no Estado do Piauí, estão distribuídas entre extrativismo vegetal, produtos de origem animal, extrativismo mineral, pecuária, e agricultura de produtos de culturas temporárias e permanentes.

Na Tabela-4 observam-se quais são os principais produtos resultantes do extrativismo vegetal. Verifica-se que esses produtos são: o pó da carnaúba, a amêndoa do babaçu, a lenha, o carvão e a madeira em tora.

TABELA - 4 Extração Vegetal: Quantidade e Valor da Produção dos Principais Produtos – Piauí - 2004

PRODUTO	QUANTIDADE (t)	VALOR (MIL REAIS)
Carnaúba (pó)	11.997	27.927
Babaçu (amêndoa)	5.849	6.015
Umbu (fruto)	103	40
Carvão vegetal	16.593	4.414
Lenha (m ³)	1631.718	7.115
Madeira em tora (m ³)	112.576	2.342
Tucum (amêndoa)	613	334
Total	1.779.449	48.187

Fonte: Anuário do Piauí (2006, p.31)

Quanto à castanha de caju, nos últimos anos deixou de ser um produto extrativo para se constituir numa cultura desenvolvida em grande escala e que boas perspectivas oferece à economia do Estado.

Com relação aos produtos de origem animal, na Tabela-5 verificam-se quais são os principais produtos, e na Tabela-6 são apresentados os principais rebanhos existentes no Estado do Piauí. Entre os rebanhos, destacam-se os caprinos, bovinos, suínos, ovinos e asininos. A caprinocultura, por sua capacidade de adaptação as condições climáticas inóspitas, tem sido incentivada pelo Governo, proporcionando meio de vida a significantes parcelas da população carente.

Quanto ao extrativismo mineral existem diversos estudos geológicos que demonstram a existência de potencial bastante promissor de exploração mineral. Entre as ocorrências de maior interesse econômico encontra-se o mármore, o amianto, as gemas, a ardósia, o níquel, o talco e a vermiculita. Vale ressaltar que o Piauí é dotado de grandes

reservas de águas subterrâneas artesianas e possui a segunda maior jazida de níquel do Brasil, localizada no município de São João do Piauí.

TABELA - 5 Quantidade e Valor da Produção dos Principais Produtos de Origem Animal – Piauí 2004

PRODUTO	QUANTIDADE	VALOR (r\$)
Leite Produzido (1000l)	75.757	69.984.766
Ovos de Galinha (1000 dz)	17.840	34.913.115
Ovos de Codorna (1000 dz)	515	308.880
Mel de Abelha (kg)	3.894.437	13.081987
Total		118.288.748

Fonte: Anuário do Piauí (2006, p.31)

TABELA - 6 Pecuária: Principais Rebanhos Existentes no Estado do Piauí 2003 -2004

PRODUTO	2003	2004
Bovinos	1.818.221	1.830.613
Caprinos	1.427.556	1.406.281
Ovinos	1.461.804	1.486.298
Suínos	1.367.654	1.360.494
Asininos	205.465	206.233
Eqüinos	150.602	150.866
Muare	38.276	38.115
Bubalinos	336	403
Galinhas	2.461.856	2.545.437
Galos, Frangas, Frangos e Pintos	7.364.436	7.498.217
Codornas	23.200	23.400
Total	16.319.406	16.546.357

Fonte: Anuário do Piauí (2006, p.31)

Com relação à agricultura no Piauí desenvolveu-se paralelamente à pecuária, porém como atividade quase que exclusivamente de subsistência. Posteriormente, adquiriu maior caráter comercial, embora de forma lenta e insuficiente para abastecer o crescente mercado interno do Estado. Entre as culturas tradicionais temporárias sobressaem-se o milho, o feijão, o arroz, a mandioca, o algodão herbáceo, a cana-de-açúcar e a soja. Entre as culturas permanentes, destacam-se a manga, a laranja, a castanha de caju e o algodão arbóreo.

Destaca-se ainda, na agricultura, com tendência de crescimento, o cultivo de soja e arroz no cerrado piauiense, pois mesmo com uma infra-estrutura precária a cada nova safra a produção desses grãos se expande em área e volume produzido.

Finalmente, com relação ao setor secundário, relativo as atividades industriais, esse é um setor de baixo desenvolvimento no Estado do Piauí, e para que haja crescimento há necessidade de investimentos em infra-estrutura e incentivos governamentais que sejam capazes de atrair a instalação de novos empreendimentos.

5.4 A Estrutura Organizacional do Poder Executivo do Estado do Piauí

Está estabelecida na Lei Complementar n. ° 42, de dois de agosto de 2004, a estrutura organizacional atual do Poder Executivo do Estado do Piauí, que define os órgãos da administração direta e indireta, e onde no art. 9º são estabelecidos os órgãos de Assessoramento imediato ao Governador do Estado e no art. 10º as Secretarias de Estado.

Para um melhor entendimento da estrutura organizacional do Governo do Estado do Piauí, apresenta-se a seguir como está estruturado os órgãos da administração direta e indireta.

Os órgãos da administração direta são vinculados diretamente ao dirigente do Poder Executivo, o Governador, e são divididos em:

- a) Órgãos de Assessoramento Imediato ao Governador do Estado – têm a função de assessoramento direto ao chefe do Poder Executivo Estadual e possuem a seguinte composição: 1 – Secretaria de Governo; 2 – Gabinete Militar; 3 – Procuradoria Geral do Estado; 4 – Defensoria Pública; 5 – Controladoria Geral do Estado; 6 – Coordenadoria Estadual para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência; 7 – Coordenadoria de Segurança Alimentar e Erradicação da Fome; 8 – Coordenadoria de Comunicação Social; 9 - Coordenadoria de Direitos Humanos e da Juventude;
- b) Secretarias de Estado - são de caráter articulador, e têm o propósito de dar ao gestor apoio administrativo e propiciar uma melhor gestão de meios e

recursos. Vale ressaltar que todas as secretarias têm o mesmo nível hierárquico, não havendo relação de subordinação entre elas, resultando em uma estrutura horizontalizada. As secretarias que formam o poder executivo do Estado do Piauí são: 1 – Secretaria de Administração; 2 – Secretaria da Fazenda; 3 – Secretaria de Saúde; 4 – Secretaria de Educação e Cultura; 5 – Secretaria de Segurança Pública; 6 – Secretaria de Infra-Estrutura; 7 – Secretaria de Planejamento; 8 – Secretaria de Desenvolvimento Rural; 9 – Secretaria da Justiça; 10 – Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos; 11 – Secretaria do Trabalho e Empreendedorismo; 12 – Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Tecnológico; 13 – Secretaria do Turismo do Estado do Piauí; 14 – Secretaria de Assistência Social e Cidadania; 15 – Secretaria das Cidades; 16 – Secretaria dos Transportes; 17 – Secretaria de Defesa Civil; 18 – Polícia Militar; 19 - Corpo de Bombeiros do Piauí;

Os órgãos da administração indireta se tratam de autarquias, fundações, empresas públicas, e sociedades de economia mista para a produção de bens e serviços inerentes às atividades de governo. Com base na legislação verificou-se a existência dos seguintes órgãos na Administração indireta no Governo do Estado do Piauí: 1 - Agência de Tecnologia da Informação do Piauí - ATI; 2 - Departamento de Estradas de Rodagem do Piauí - DER; 3 – Departamento Estadual de Trânsito do Piauí - DETRAN/PI; 4 – Instituto de Assistência Técnica de Extensão Rural do Piauí – EMATER/PI; 5 – Instituto de Assistência e Previdência do Estado do Piauí - IAPEP; 6 – Instituto de Metrologia do Piauí - IMEPI; 7 – Instituto de Terras do Piauí - INTERPI; 8 – Junta Comercial do Estado do Piauí - JUCEPI; 9 – Empresa de Gestão de Recursos do Piauí S/A – EMGERPI; 10 – Agência de Desenvolvimento Habitacional do Estado do Piauí – ADH; 11 – Instituto de Desenvolvimento do Piauí – IDEPI; 12 – Companhia Metropolitana de Transporte Público - CMTP; 13 – Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Piauí – ADAPI; 14 – Fundação Cultural do Piauí - FUNDAC; 15 – Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado do Piauí – FAPEPI; 16 – Fundação Estadual de Esportes – FUNDESPI; 17 – Fundação Rádio e Televisão Educativa do Piauí; 18 – Fundação Universidade Estadual do Piauí – FUESPI; 19 – Fundação Centro de Pesquisas Econômicas e Sociais do Estado do Piauí – CEPRO; 20 – Empresa de Turismo do Piauí – PIEMTUR; 21 – Central de Abastecimento do Piauí – CEAPI; 22 – Companhia de

Gás do Piauí – GASPISA; 23 – Instituto de Águas e Esgotos do Piauí - AGESPISA; 24 – Loteria do Estado do Piauí – LOTEPI; 25 - Instituto Superior de Educação Antonino Freire.

Portanto, os órgãos da administração direta e indireta apresentados neste tópico formam a estrutura organizacional atual do Poder Executivo do Estado do Piauí.

5.5 O Planejamento no Estado do Piauí

A Secretaria Estadual do Planejamento (SEPLAN) é um órgão da administração direta do Poder Executivo, e é a responsável pela coordenação do Planejamento do Estado do Piauí, de acordo com a Lei Complementar Estadual nº. 28, de nove de junho de 2003, que dispõe sobre a Lei Orgânica da Administração Pública do Estado do Piauí.

Essa lei estabelece, no seu art. n °. 44, as competências institucionais da SEPLAN, que são:

- a) elaborar e acompanhar projetos de desenvolvimento sócio-econômicos para o Estado;
- b) levantar e divulgar dados e informações sobre o sistema produtivo e a realidade social do Estado;
- c) promover a captação de recursos junto a programas federais e organismos internacionais de cooperação e financiamento;
- d) coordenar o processo de monitoramento e avaliação de políticas públicas;
- e) apoiar o processo de articulação regional e de modernização da gestão municipal;
- f) coordenar os entendimentos do Governo do Estado com entidades federais, internacionais e outros organismo financeiros, para obtenção de financiamentos e/ou recursos a fundo perdido para o desenvolvimento de programas estaduais;
- g) orientar a elaboração de propostas orçamentárias e de planos plurianuais pelas Secretarias de Estado e entidades descentralizadas e proceder a sua consolidação.

A seguir será apresentada a estrutura organizacional básica da Secretaria de Planejamento (SEPLAN), onde será visto sua composição, um organograma atualizado do órgão e as competências de cada área. Dessa forma serão evidenciadas todas as atividades dessa Secretaria, sua área de atuação, os serviços que disponibiliza e suas obrigações,

5.5.1 Estrutura Organizacional da Secretaria do Planejamento (SEPLAN)

A estrutura organizacional básica da Secretaria de Planejamento (SEPLAN) está fundamentada na Lei Complementar nº. 28, de nove de junho de 2003, em seu art. nº. 44, parágrafos 1º, 2º e 3º, na Lei Complementar nº. 42, de dois de agosto de 2004, que alterou a Lei Complementar nº. 28, e na Lei Complementar nº. 87, publicada em vinte e dois de agosto de 2007 que alterou as leis Complementares nº. 28 e nº. 42 e tem seguinte composição:

- a) Gabinete do Secretário;
- b) Superintendência de Planejamento com as seguintes unidades de diretorias: 1) Diretoria de Planejamento Estratégico; 2) Diretoria de Apoio ao Planejamento Regional; e 3) Diretoria de Projetos;
- c) Diretoria Administrativo-Financeira;
- d) Superintendência de Planejamento Participativo;
- e) Assistência de serviços;
- f) Assessoria técnica;
- g) Gerências;
- h) Coordenações;
- i) Supervisões.

Na Figura 10, apresenta-se o organograma atual da Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí.

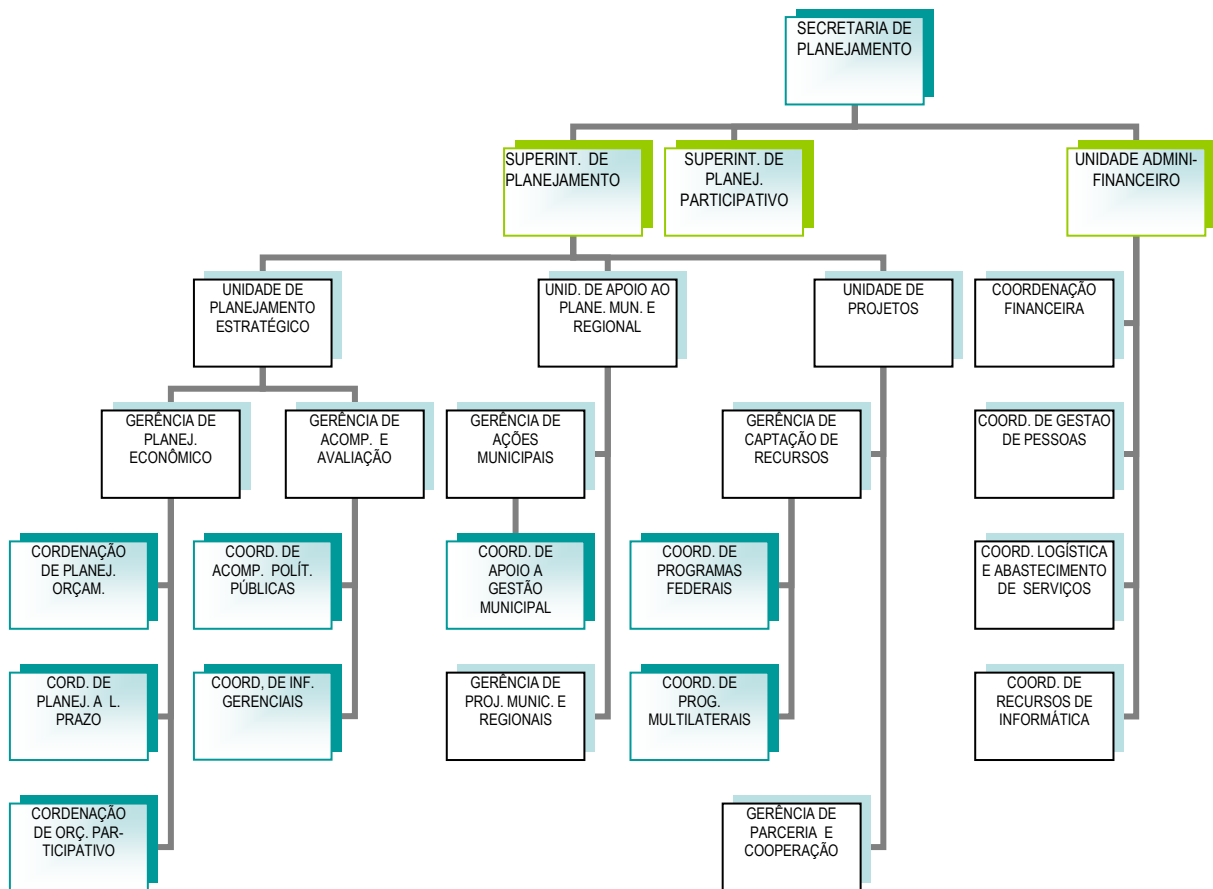


FIGURA 10 – Organograma Atual da SEPLAN

Fonte: Elaborado pela autora com base na legislação vigente, 2008

Com relação às competências dos órgãos internos da Secretaria do Planejamento, ainda não existe um regulamento ou regimento interno que descreva suas atribuições. Diante dessa situação, foi necessário se levantar *in loco*, através de entrevista não-estruturada com alguns servidores da alta e das médias gerências da Secretaria, quais as atividades de cada área, e que são apresentadas a seguir:

- a) Superintendência de Planejamento - é a responsável pela gestão do processo de planejamento do Estado do Piauí, e é composta pela Unidade de Planejamento Estratégico, Unidade de Apoio ao Planejamento Municipal e Regional e Unidade de Projetos;
- b) Unidade de Planejamento Estratégico - responsável pela supervisão, consolidação e elaboração de programas, ações, Plano de Governo, Plano

Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), Mensagem Governamental, e demais instrumentos, em consonância com as diretrizes emanadas da Secretaria do Planejamento (SEPLAN) e de suas vinculadas. Esta Unidade tem as seguintes gerências e coordenações,

- 1) Gerência de Planejamento Econômico – responsável pela gerência, acompanhamento e a elaboração do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Orientando as secretarias setoriais na formulação dos programas e projetos do governo, nas avaliações e revisões anuais, adotando metodologia de participação da sociedade e sistematizando os processos de planejamento das ações governamentais. Participa da elaboração do Plano de Governo com foco no alcance de resultados;
- 2) Coordenação de Planejamento Orçamentário - responsável pela elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), orientando as secretarias setoriais para que trabalhem conforme as prioridades do governo e o estabelecido no Plano Plurianual (PPA); elabora também, a Lei Orçamentária Anual (LOA), orientando as setoriais para que trabalhem conforme o estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- 3) Coordenação de Planejamento a Longo Prazo – responsável pela elaboração do Plano Plurianual (PPA), orientando as secretarias setoriais na formulação dos programas e projetos do governo, nas avaliações e revisões anuais, adotando metodologia de participação da sociedade e sistematizando os processos de planejamento das ações governamentais;
- 4) Coordenação de Orçamento Participativo – responsável pelo acompanhamento e a elaboração dos instrumentos de planejamento para sejam desenvolvidos de conformidade com o planejamento participativo que estabelece a divisão do Estado em macroregiões (Litoral, Meio Norte, Semi-árido e Cerrados), divididas em 11 Territórios de Desenvolvimento, subdivididos em 26 Aglomerados de municípios, os quais representam a menor unidade de planejamento territorial;

- 5) Gerência de Acompanhamento e Avaliação – coordena a criação de indicadores de desempenho a serem utilizados no acompanhamento, na gerência e na avaliação dos programas governamentais; tem a atribuição também, de subsidiar as diversas áreas com informações referentes ao desempenho dos programas e a evolução dos indicadores de desempenho; subsidia a Coordenadoria de Planejamento Orçamentário na definição das diretrizes setoriais que orientarão a elaboração, avaliações e revisões do PPA e de analisar e elaborar relatórios sobre o acompanhamento físico-financeiro dos programas, projetos e atividades finalísticas constantes do Orçamento Anual;
 - 6) Coordenação de Acompanhamento de Políticas Públicas – tem a atribuição de coordenar, acompanhar e avaliar as políticas públicas e de subsidiar as diversas áreas com informações referentes as políticas públicas;
 - 7) Coordenação de Informações Gerenciais (Ações de Governo) – tem a atribuição de coletar e armazenar as informações gerenciais e disponibilizá-las para consulta, em meio de fácil acesso.
- c) Unidade de Apoio ao Planejamento Municipal e Regional - responsável pela supervisão, consolidação, definição e elaboração das diretrizes e metodologias de participação de representantes da sociedade dos municípios e regionais no processo de planejamento, em consonância com as diretrizes emanadas da Secretaria do Planejamento (SEPLAN) e de suas vinculadas e alinhadas com os procedimentos propostos pelo governo federal. Deve subsidiar o processo de planejamento do governo considerando o potencial endógeno das regiões estaduais para compatibilização das propostas de desenvolvimento regional com as políticas setoriais do governo. Deve também, facilitar o controle social estimulando a articulação entre as instâncias de representação da sociedade e das regiões e dando transparência às informações relativas à execução das ações pactuadas. Esta Unidade deve manter interações com programas federais de enfoque regional, visando o alinhamento das ações e o reforço do aporte de recursos na efetivação de programas/projetos nas regiões do Estado. Esta Unidade tem as seguintes gerências e coordenações,

- 1) Gerência de Ações Municipais - responsável pela gerência, acompanhamento e a avaliação das Ações Municipais e de subsidiar as diversas áreas com informações referentes as Ações Municipais;
 - 2) Coordenação de apoio a Gestão Municipal - responsável pela coordenação das Ações Municipais e de subsidiar as diversas áreas com informações referentes as Ações Municipais;
 - 3) Gerência de Projetos Municipais e Regionais - responsável pelo gerenciamento da elaboração de Projetos Municipais e Regionais e subsidiar as diversas áreas com informações referentes aos Projetos Municipais e Regionais.
- d) Unidade de Projetos - responsável pelo gerenciamento, elaboração, monitoração e devido encaminhamento dos projetos e por facilitar a integração e articulação das secretarias na definição de projetos. E responsável também, por levantar as oportunidades de captação de recursos em organismos externos e internos. Esta Unidade tem as seguintes gerências e coordenações,
- 1) Gerência de Captação de Recursos – responsável por coordenar as atividades de captação de recursos, internos ou externos, onerosos ou não, inclusive mediante parcerias público-privadas. Identifica, analisa e avalia as oportunidades de captação de recursos mediante operação de crédito, convênio, cooperação técnica e parceria público-privada. Presta também, assessoria técnica aos órgãos estaduais na elaboração de consultas-prévias, cartas-consulta e demais projetos de captação de recursos. Assessoria as secretarias setoriais nas negociações de operação de crédito, convênio, cooperação técnica e parceria público-privada com instituições e organismos nacionais e internacionais. Coordena também as ações necessárias ao atendimento da legislação vigente para a contratação de operações de crédito, de convênios, de acordos de cooperação técnica e de parcerias público-privadas e assessora as secretarias setoriais nas missões de avaliação de projetos de instituições e organismos nacionais e internacionais;
 - 2) Coordenação de Programas Federais - presta assessoria técnica aos órgãos estaduais na elaboração de consultas-prévias, cartas-consulta e

demais projetos de captação de recursos federais. Assessora as secretarias setoriais nas negociações de operação de crédito, convênio e cooperação técnica com organismos federais. E coordena as ações necessárias ao atendimento da legislação vigente para a contratação de operações de crédito, de convênios, de acordos de cooperação técnica;

- 3) Coordenação de Programas Multilaterais - coordena as atividades que envolvam Programas Multilaterais. Assessora as secretarias setoriais nas negociações de operação de Programas Multilaterais e coordena as ações necessárias ao atendimento da legislação vigente para a execução de Programas Multilaterais;
 - 4) Gerência de Parceria e Cooperação - gerencia as atividades que envolvam Parceria e Cooperação. Assessora as secretarias setoriais nas negociações de Parceria e Cooperação e coordena as ações necessárias ao atendimento da legislação vigente para a execução de Parceria e Cooperação.
- e) Unidade Administrativo-Financeira – responsável por prover e coordenar: as ações de gestão orçamentária, contábil e financeira; as ações de gestão administrativa e patrimonial; as atividades relativas à gestão de recursos humanos, observando-se as normas legais e regulamentares pertinentes a direitos, vantagens, concessões, deveres e responsabilidades dos servidores; as atividades relativas a qualificação, integração, valorização e socialização do servidor; e as atividades relativas à gestão dos recursos de informática. Esta Unidade é ligada diretamente ao Secretário e tem as seguintes gerências e coordenações.
- 1) Coordenação Financeira - acompanha e controla a execução orçamentária e financeira; Acompanha e controla a execução de contratos e convênios. Executa e acompanhar a gestão de Custos; Elabora as conciliações bancárias. Procede ao empenho, liquidação e pagamento das despesas. Analisa as prestações de contas de suprimento de fundos. Elabora relatórios trimestrais e anuais das contas de gestão e os disponibiliza para o Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE). Elabora a solicitação de suplementação e redução de dotação orçamentária. Realiza a classificação orçamentária. E articula com órgãos e entidades competentes com vistas à execução financeira;

- 2) Coordenação de Gestão de Pessoas - Executa, controla e avalia as atividades relativas à gestão de recursos humanos. Procede à apuração de contagem de tempo de serviço para fins de benefícios previstos em lei, bem como presta informações e expede declarações e certidões pertinentes à vida funcional dos servidores. Fornece informações para fins de ascensão funcional; Elaborar, providenciar e acompanhar as publicações de atos administrativos no Diário Oficial do Estado. Executa e controla as atividades de alocação, nomeação, exoneração, demissão, remoção, cessões, bem como redistribuição de pessoal disponível. Administra e coordena os processos seletivos conforme a legislação vigente. Elaborar e executar as atividades relativas à folha de pagamento. Atualiza, acompanha e controla o cadastro pessoal, funcional e financeiro do servidor; Instrui os processos de aposentadoria e pensão. Elaborar, executar e avaliar os planos anuais de treinamento e desenvolvimento. Levanta e identifica as necessidades de desenvolvimento de Recursos Humanos junto às unidades orgânicas da Secretaria. Promove a integração, valorização e socialização do servidor, por meio da realização de eventos comemorativos, socioculturais e recreativos. Acompanha e avalia os eventos de qualificação e valorização do servidor. Busca parcerias com órgãos e entidades estaduais e prestadoras de serviços de desenvolvimento de Recursos Humanos, dos setores públicos e privados. Executa, controla e acompanha as atividades relativas à avaliação dos servidores para fins de gratificação de desempenho e estabilidade;
- 3) Coordenação Logística e Abastecimento de Serviços - executa, acompanha e controla: a gestão de material e patrimônio; a gestão de controle e manutenção da frota; a gestão de manutenção, limpeza e conservação das instalações físicas; a gestão da guarda do acervo documental; a gestão de recebimento, distribuição e tramitação de processos do sistema de protocolo; a gestão de reprografia;
- 4) Coordenação de Recursos de Informática – coordena as atividades de projeto, desenvolvimento de sistemas de informação e de infra-

estrutura de Tecnologia da Informação. Coordena o orçamento e a execução física e financeira do programa de Tecnologia da Informação da Secretaria Implanta as políticas de Tecnologia da Informação definidas pelo órgão competente de Tecnologia da Informação do Estado. Planeja, desenvolve, implanta e monitorar os sistemas de informações. Identifica e avalia a viabilidade e o impacto de novas tecnologias e soluções; Elabora e mantém atualizada a documentação técnica das aplicações. Identifica, elabora, implementa e monitora metodologias, normas e padrões de Tecnologia da Informação. Realiza a administração dos dados, com vistas à otimização e disponibilização dos sistemas de informações; Planeja, executa e monitora atividades de organização, sistemas e métodos na implementação de soluções de Tecnologia da Informação. Planeja, desenvolve, implanta e monitora as atividades de banco de dados, rede, correio eletrônico, internet e intranet; Elabora e mantém atualizada a documentação técnica dos serviços de suporte técnico; Garante a segurança, integridade e disponibilidade dos dados. Providencia treinamento e atendimento de suporte técnico aos usuários.

- f) Superintendência de Planejamento Participativo - é a responsável pela garantia de assessoria técnica aos Conselhos Territoriais no que se refere às políticas públicas de interesse do território, através de técnicos das várias secretarias de Estado. Apóia o processo de planejamento da ação governamental. E elabora anteprojeto inicial do Plano de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Piauí, que servirá como base para as discussões nos Municípios, Territórios e no Estado.

5.6 Instrumentos de Planejamento Governamental no Estado do Piauí

O Planejamento Governamental no Estado do Piauí segue as normas estabelecidas: na Lei Federal N ° 4.320/ 1964, que prevê a necessidade de planejamento; na Constituição Federal de 1988; na Lei Federal N ° 101/2000 a Lei de Responsabilidade Fiscal

(LRF); no art. nº. 178 da sua Constituição Estadual, na Lei Complementar Estadual nº. 05, de doze de junho de 1991 e na Lei Complementar Estadual nº. 87, de 22 de agosto de 2007. Os instrumentos de planejamento estabelecidos nesta lei são: o Plano Plurianual (PPA), a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Esses instrumentos são de iniciativa do Poder Executivo e são discutidos, alterados, votados, aprovados e fiscalizados pelo Poder Legislativo.

5.6.1 Plano Plurianual

No Estado do Piauí, o instrumento de planejamento Plano Plurianual (PPA) está regulamentado no § 1º do art.nº. 178 da Constituição Estadual, na Lei Complementar nº. 05, de 12 de junho de 1991 e na Lei Complementar nº. 87, publicada em vinte e dois de agosto de 2007. O § 1º do art.nº. 178 da Constituição Estadual que estabelece que o PPA deve ser elaborado de forma microrregionalizada e que nele deve constar. as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

5.6.2 Lei das Diretrizes Orçamentárias

O instrumento de planejamento Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO), no Estado do Piauí, está regulamentado no § 2º do Art. 178 da Constituição Estadual. Este parágrafo estabelece que a LDO: (1) compreenderá as metas e prioridades da administração pública estadual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; (2) orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária; (3) e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

5.6.3 Lei Orçamentária Anual

O instrumento de planejamento Lei Orçamentária Anual (LOA), no Estado do Piauí, está regulamentado no § 5º do Art. 178 da Constituição Estadual. Esta lei compreende:

(1) o orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; (2) o orçamento de investimentos das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; (3) o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações, instituídos e mantidos pelo Poder Público.

5.7 Plano Plurianual do Estado do Piauí do Período 2004-2007

O Plano Plurianual analisado neste trabalho é o regulamentado na lei nº. 5.368, de nove de janeiro de 2004, referente ao período 2004-2007. Além de outras determinações, esta lei estabeleceu que: (1): os programas são instrumentos de organização das ações de Governo; (2) o gerenciamento dos programas será feito pelo órgão, ente ou unidade administrativa responsável pelo mesmo, que terá a atribuição de controlar os prazos de execução das ações, bem como os custos das mesmas.

Como um instrumento de política de governo, o Estado do Piauí definiu no PPA 2004-2007 os passos rumo à construção de um Piauí, cujas marcas (diretrizes) principais seriam: a participação e a transparência; o desenvolvimento econômico e social sustentável com erradicação da miséria; a modernização do Estado; e a segurança do cidadão.

As marcas acima, foram definidas tomando como base as ações que deveriam ser desenvolvidas para solucionar os principais problemas, evidenciados pelos diversos órgãos, e que contribuiriam para a definição das políticas públicas e, conseqüentemente, dos programas estabelecidos no PPA 2004-2007. Esses problemas foram levantados: (1) no contexto interno dos diversos órgãos governamentais; (2) nas conferências regionais, realizadas em onze regiões do Estado, que são os onze territórios; (3) e em órgãos e documentos que acompanham os diversos indicadores sociais e econômicos.

Segundo o PPA 2004-2007, os diagnósticos dos problemas delinearam os cinco eixos para a intervenção estatal, que foram: desenvolvimento social; desenvolvimento econômico e geração de trabalho e renda; segurança para os cidadãos; modernização

administrativa; e planejamento e infra-estrutura. Estes eixos corresponderam à criação de 69 (sessenta e nove) programas governamentais que foram constituídos a partir da análise dos problemas detectados. Os programas e os recursos que foram previstos para sua execução podem ser vistos no Anexo B, e na Tabela 7 é apresentado o volume de recursos por fonte, previstos no PPA 2004-2007, para serem aplicados somente em investimentos.

No PPA 2004-2007 foram definidas como metas estratégicas: (1) a garantia do deslançar do processo de desenvolvimento econômico e social, com a erradicação da pobreza e da miséria estaduais; (2) a concretização das ações necessárias à modernização administrativa estadual; (3) e a implantação de um sistema de segurança e justiça adequado às condições piauienses, com requisitos de qualidade e eficácia. Para concretização destas metas foram definidas metas macroeconômicas e sociais gerais.

O Anexo IV do PPA 2004-2007 apresenta as metas por programa, ações, ano e território de desenvolvimento. Estas metas estão em quantidade física. Portanto, de acordo com o critério avaliativo básico da eficácia ao final de cada ano do PPA 2004-2007 poderia ter sido avaliada a meta física prevista com a realizada, mas não foi.

No Anexo VII do PPA 2004-2007 são apresentados mecanismos previstos para acompanhamento, gerência e avaliação. Este documento informa que o acompanhamento do Plano Plurianual, no âmbito do Poder Executivo, é de responsabilidade do Sistema de Planejamento, coordenado pela Secretaria de Planejamento.

Para a execução deste acompanhamento foram criadas a Gerência de Acompanhamento e Avaliação e a Coordenação de Acompanhamento de Políticas Públicas na Secretaria de Planejamento e uma Coordenação Executiva na Fundação CEPRO.

Esta estrutura burocrática seria responsável pelo processo de acompanhamento, através da avaliação do cumprimento dos indicadores, de metas físicas e financeiras dos diversos programas. Sendo que a Gerência de Acompanhamento e Avaliação da Secretaria de Planejamento deveria ser a responsável pela estruturação dos mecanismos de acompanhamento físico e financeiro do plano. Já a Coordenação Executiva da Fundação CEPRO seria a responsável pela avaliação do processo, que envolveria a análise

pormenorizada da implementação e do andamento do cotidiano dos principais programas elaborados para terem vigência no período 2004-2007.

TABELA -7 Resumo dos Investimentos Totais por Fonte

Fontes	Valor	%
Orçamento Geral do Estado – OGE	11.221.774.569,27	86,51
Tesouro	6.625.806.699,12	51,08
Recursos Federais (Convênios)	2.126.346.183,14	16,39
Recursos Próprios	910.486.797,86	7,02
FUNDEF	1.083.516.889,00	8,35
Salário Educação	49.868.754,00	0,38
Recursos Externos	179.363.300,15	1,38
Financiamento a Contratar	244.246.482,00	1,88
Investimentos das Estatais	2.139.464,00	0,02
Extra – OGE	1.572.401.026,16	12,12
Renúncia Fiscal	51.500.000,00	0,40
Plano de Dispêndio das Estatais	805.000.000,00	6,21
Fundos	569.000,00	-
Agências Oficiais de Crédito	715.332.026,16	5,51
Parcerias	177.896.318,84	1,37
Municípios	97.575.699,50	0,75
Setor Privado	8.021.058,00	0,06
Outras	72.299.561,34	0,56
Total do PPA 2004/2007	12.972.071.914,27	100,00

Fonte: – ANEXO VI - PPA 2004-2007 do Estado do Piauí

Esta nova estrutura organizacional de acompanhamento substituiria a estrutura anterior, cuja expansão esteve ligada ao Ministério do Planejamento. Nessa estrutura anterior se implantava um sistema de gerência individual por programas, que na maioria dos estados e inclusive na esfera federal, terminou por não funcionar a contento.

Dessa forma, no modelo em uso no período 2004-2007 o acompanhamento e a avaliação do Plano Plurianual deveriam ser centralizados na Secretaria de Planejamento e na Fundação CEPRO.

5.8 Comparativo dos Valores Financeiros do PPA, da LOA e da Execução Orçamentária

Como não existe nenhum relatório na Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí que relacione os valores físicos e financeiros estabelecidos para os programas e ações governamentais no PPA com os constantes na LOA e na Execução Orçamentária, foi necessário se construir os quadros constantes nos Apêndices A e B com informações

financeiras dos programas e elas foram coletadas de relatórios produzidos nos sistemas SIGA e SIAFEM.

Esses quadros comparativos dos valores dos programas do PPA, da LOA e da Execução Orçamentária contêm as seguintes informações: (1) a descrição dos programas do PPA 2004-2007; (2) os valores previstos no PPA 2004-2007 para o ano de 2006; (3) os valores orçados para 2007, que constam na Lei Orçamentária Anual; (4) os valores orçados para 2007 após atualizações; (5) e os valores empenhados.

Os quadros comparativos mostram por programa os recursos financeiros previstos no PPA e na LOA para realização das ações governamentais através dos projetos, atividades e operações especiais e o que foi realmente empenhado.

5.8.1 Comparativo dos Valores Financeiros do PPA, da LOA e da Execução Orçamentária – 2006

Verifica-se no Apêndice A, um quadro comparativo com informações de 2006 dos Valores Financeiros do PPA, da LOA e da Execução Orçamentária que apresenta as seguintes ocorrências:

- a) foram acrescentados 3(três) novos programas aos 69(sessenta e nove) programas governamentais que foram previstos inicialmente no PPA 2004-2007;
- b) 11 (onze) programas, dos 72 (setenta e dois) programas do PPA 2004-2007, não foram executados, ou seja, em torno de 12,5% dos programas previstos. Estes programas estavam previstos no PPA totalizando o valor R\$ 467.165.777,00, foram orçados inicialmente com valores de R\$ 3.100.620,00 e atualizados para R\$ 358.180,00;
- c) Aumentaram em mais de 100% os valores previstos no PPA e atualizados no orçamento dos programas: Fiscalização Financeira e Orçamentária Externa, Democratização da Comunicação, Modernização da Gestão Pública, Integração Rodoviária, Gerenciamento dos Recursos Hídricos, Planejamento, Aproveitamento e Ampliação da Oferta Hídrica, Aproveitamento dos recursos minerais, Infra-estrutura e logística para o desenvolvimento rural, Previdência,

Programa Fome Zero, Valorização dos profissionais da educação, Gestão das políticas públicas do setor educacional, Assistência Técnica e extensão rural, Combate à Desertificação, Desenvolvimento do esporte, Conservação de recursos ambientais, O somatório dos valores no PPA destes programas era de R\$ 217.917.596,00, foram orçados originalmente por R\$ 685.207.302,00, seus valores constantes no orçamento foram atualizados para R\$ 1.217.154.844,00 e os empenhos destes programas representam R\$ 1.123.937.107,32. Portanto, o aumento dos valores atualizados no orçamento em relação aos constantes no PPA foi de 558,54%

- d) a receita do orçamento de 2006 foi subestimada, considerando que seu valor inicial era de R\$2.608.292.484,00 e que foi atualizado para R\$3.616.020.453,00 ou seja sofreu um aumento em torno de 38,64%;
- e) o programa de Desenvolvimento Industrial, que estava previsto No PPA para desembolsar o valor de R\$ 368.424.191,00, foi orçado inicialmente com o valor de R\$ 204.200,00, atualizado com o valor de R\$ 44.200,00 e não foi executado;
- f) foram empenhados mais de 80% dos valores orçados dos programas: Processo legislativo, Processo Judiciário, Apoio Administrativo, Democratização da Comunicação, Integração Rodoviária, Fortalecimento da Gestão Democrática do SUS, Sementes e mudas, Previdência, Assistência e saúde do servidor público estadual, Programa Fome Zero, Democratização do acesso à escola, Elevação do padrão de qualidade da rede pública de educação, Gestão das políticas públicas do setor educacional, Desenvolvimento do ensino superior, Administração Fiscal Eficiente – PROMOTAF e Modernização da Gestão Pública. O somatório dos valores empenhados destes programas representa R\$ 2.503.606.993,56, o que representa 93,37 do valor total atualizado do orçamento e 102,79% do valor total do orçamento original.

Os valores financeiros apresentados acima, evidenciam que estas ocorrências modificaram significativamente os valores planejados no PPA, na LOA e na Execução Orçamentária e precisam, portanto, que sejam justificados à sociedade.

5.8.2 Comparativo dos Valores Financeiros do PPA, da LOA e da Execução Orçamentária – 2007

Verifica-se no Apêndice B, um quadro comparativo com informações de 2007 dos Valores Financeiros do PPA, da LOA e da Execução Orçamentária que apresenta as seguintes ocorrências:

- a) 14 (catorze) programas, dos 72 (setenta e dois) programas do PPA 2004-2007, não foram executados, ou seja, em torno de 6,44% dos programas previstos. Estes programas estavam previstos no PPA totalizando o valor R\$ 466.601.206,00, foram orçados inicialmente com valores de R\$ 10.358.400,00 e atualizados para R\$ 3.705.920,00;
- b) Aumentaram em mais de 100% os valores previstos no PPA e atualizados no orçamento dos programas: Apoio Administrativo, Democratização da Comunicação, Modernização da Gestão Pública, Integração Rodoviária, Planejamento, Aproveitamento e Ampliação da Oferta Hídrica, Aproveitamento dos recursos minerais, Fomento a Organização e a Promoção dos Direitos de Cidadania, Prevenção e Preparação para Emergências e Desastres, Sementes e Mudanças, Previdência, Valorização dos profissionais da Educação, Assistência Técnica e Extensão Rural, Combate à Desertificação, Desenvolvimento do esporte, O somatório dos valores no PPA destes programas era de R\$ 887,882.045,80, foram orçados originalmente por R\$ 905.938.370,00, seus valores constantes no orçamento foram atualizados para R\$ 675.300.648,00 e os empenhos destes programas representa R\$ 581.012.179,94. Portanto, o aumento dos valores atualizados no orçamento em relação aos constantes no PPA foi de 304,74%;
- c) a receita do orçamento de 2007 foi subestimada, considerando que seu valor inicial era de R\$ 3.072.286.706,00 e que foi atualizado para R\$4.035.199.055,00 ou seja sofreu um aumento em torno de 31,34%;
- d) o programa de Desenvolvimento Industrial, que estava previsto No PPA para desembolsar o mesmo valor de 2006 que era de R\$ 368.424.191,00, foi orçado inicialmente com o valor de R\$ 188.100,00, atualizado com o valor de R\$ 9.500,00 e não foi executado;

- e) foram empenhados mais de 80% dos valores orçados dos programas: Processo legislativo, Processo Judiciário, Apoio Administrativo, Democratização da Comunicação, Administração Fiscal Eficiente – PROMOTAF, Integração Rodoviária, Planejamento, Aproveitamento e Ampliação da Oferta Hídrica, Atenção à Criança, ao Adolescente e ao Jovem, Proteção Social e Promoção da Cidadania, Inclusão e Desenvolvimento da Agricultura Familiar, Gestão Democrática do SUS, Sementes e mudas, Previdência, Assistência e saúde do servidor público estadual, Democratização do acesso à escola, Elevação do padrão de qualidade da rede pública de educação, Valorização dos Profissionais da Educação, Desenvolvimento do ensino superior, e Desenvolvimento do Esporte. O somatório dos valores empenhados destes programas representa R\$ 3.124.712.776,21, o que representa 77,44 do valor total atualizado do orçamento e 101,71% do valor total do orçamento original.

Neste comparativo de valores financeiros do PPA, da LOA e da Execução Orçamentária de 2007 verificou-se também que estas ocorrências modificaram significativamente os valores planejados e precisam, também, que sejam justificados à sociedade.

5.8.3 Situações Levantadas nos Comparativos dos Valores Financeiros do PPA, da LOA e da Execução Orçamentária – 2006 e 2007

Nos comparativos apresentados anteriormente verificou-se algumas situações, relacionadas a seguir e que precisam ser postas em discussão para a sociedade:

- a) a existência de alguns programas constantes do PPA e que estavam previstos para serem executados nos anos de 2006 e 2007, e não foram;
- b) alterações significativas dos valores de programas constantes do PPA comparados com os valores executados;
- c) o valor subestimado do orçamento. Basta comparar o valor total apresentado do orçamento original com o valor total atualizado. No caso de 2006 representou um acréscimo de 38,64% e em 2007 um acréscimo de 31,34%;

- d) Programas que representam o grosso das despesas públicas conseguem empenhar mais de 80% dos valores orçados e os demais, com valores não significativos para o orçamento não conseguem empenhar adequadamente os valores orçados.
- e) Programas com valores subestimados no orçamento original com relação ao orçamento atualizado;
- f) Programas com valores superestimados no orçamento original com relação ao orçamento atualizado;

Portanto, se na análise financeira acima encontramos estes achados, infere-se que se houvesse um comparativo das metas físicas e objetivos estabelecidos no PPA com os realizados se encontrariam também situações que precisariam ser esclarecidas à sociedade.

5.9 Sistema Integrado de Gerenciamento de Ações (SIGA)

Em levantamento realizado na Secretaria de Planejamento (SEPLAN) verificou-se que a Gerência de Acompanhamento e Avaliação, responsável pela estruturação dos mecanismos de acompanhamento físico e financeiro do Plano Plurianual, implantou o Sistema Integrado de Gerenciamento de Ações (SIGA) para acompanhar os programas e as ações estabelecidos no Plano Plurianual.

Este Sistema deveria ser atualizado pelos diversos órgãos envolvidos e armazenar para cada programa as seguintes informações: o objetivo, o público-alvo do programa, a dimensão associada, o tipo de programa, o tempo de execução e os indicadores formulados. Já para cada ação deveria armazenar: o número do programa que a ação pertence, a entidade ou entidades responsáveis pela ação, a finalidade da ação, a descrição da ação, a função e subfunção da ação, o produto (bem ou serviço) que seria gerado pela ação, a unidade de medida da ação, o tipo de ação (orçamentária ou não-orçamentária), a duração da ação e o valor estimado da ação.

O resultado, segundo técnicos da SEPLAN da área de Planejamento, que foram entrevistados durante a coleta de dados, é que este Sistema foi alimentado de uma forma parcial nos diversos órgãos, mesmo constando na lei nº. 5.368, de 9 de janeiro de 2004, do

Plano Plurianual 2004-2007, que o gerenciamento dos programas seria feito pelos órgãos, entes ou unidades administrativas responsáveis pelos mesmos, e que os mesmos teriam a atribuição de controlar os prazos de execução das ações, bem como os custos das mesmas.

Assim, o Sistema não atingiu os resultados esperados e os técnicos da SEPLAN atribuem o insucesso da sua atualização a questões de ordem cultural, conceitual e estrutural impregnadas no serviço público de modo geral. Com relação à questão cultural, acredita-se que um dos motivos que contribuiu para o insucesso foi a falta de uma conscientização no serviço público em geral, da necessidade de se atualizar sistemas mesmo quando não produza resultados imediatos para quem alimenta.

O governo tentou resolver este problema com os órgãos, vinculando a liberação de recursos com a obrigação de atualização do Sistema. Aqueles que não o atualizassem ficariam impedidos de receber o repasse do custeio, mesmo assim não houve êxito, pois a medida não conseguiu sensibilizar os envolvidos e conseqüentemente o governo recuou da medida.

Quanto à questão conceitual, os técnicos da SEPLAN acham que os principais motivos que contribuíram para o insucesso do Sistema Integrado de Gerenciamento de Ações (SIGA) foram os seguintes:

- a) foram inseridas no Sistema algumas ações que não caracterizavam um produto ou um serviço à sociedade. Eram etapas de uma ação. Desta forma tentava-se transformar etapas em ações, o que não era possível, e como conseqüência não se conseguia totalizá-las;
- b) no primeiro ano de governo, as ações estabelecidas no Plano Plurianual (PPA) não coincidiam com as ações estabelecidas na Lei Orçamentária Anual (LOA). Este fato acontecia porque a LOA era enviada à Assembléia Legislativa antes que a Lei do PPA fosse enviada.

Quanto à questão estrutural, foi constatado:

- a) falta de recursos de tecnologia da informação em alguns órgãos;

- b) carência de pessoal que viabilizasse a atualização do Sistema de forma adequada e tempestiva.
- c) falta de normas e procedimentos;
- d) falta de uma norma que estabelecesse superioridade hierárquica da SEPLAN em relação as outras entidades governamentais, na condução do processo de atualização do Sistema SIGA;
- e) falta de atualização das informações do PPA,

Assim, levando em consideração as questões expostas, conclui-se que mais uma tentativa de controle dos resultados dos programas e ações governamentais no Estado do Piauí não conseguiu apresentar um resultado satisfatório.

Na Seção seguinte serão apresentadas sugestões para o Governo do Estado do Piauí de quais são os recursos necessários para o funcionamento adequado do Processo Gerencial de Monitoramento para Acompanhamento dos Resultados dos Programas e Ações Governamentais

6 SUGESTÕES PARA MELHORIA DO PROCESSO GERENCIAL DE MONITORAMENTO PARA ACOMPANHAMENTO DE RESULTADOS

Esta seção tem a finalidade de apresentar quais os recursos necessários, que foram levantados durante esta pesquisa, para o processo gerencial de monitoramento para acompanhamento dos resultados dos programas e ações governamentais que possam ser aplicados pelo Governo do Estado do Piauí e por outras entidades governamentais, e que garantam a eficácia na gestão dos recursos públicos. O que se almeja é que os programas previstos nos instrumentos de planejamento sejam realizados e atinjam os objetivos pretendidos e as ações alcancem as metas previstas, portanto, este é o principal objetivo desta pesquisa.

Os recursos identificados têm a finalidade de solucionar as necessidades levantadas e discutidas em reuniões com a participação do pesquisador e de representantes da área de planejamento estratégico da Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí.

Na pesquisa, verificou-se na estrutura organizacional da Unidade de Planejamento Estratégico da Secretaria Estadual de Planejamento (SEPLAN), segundo as leis complementares nº. 28/2003, nº. 42/2004 e nº. 87/2007 do Estado do Piauí, a Gerência de Acompanhamento e Avaliação e as Coordenações de Acompanhamento de Políticas e de Informações Gerenciais, que têm competência de fazerem o acompanhamento e a avaliação dos resultados dos programas governamentais, mas com os recursos que têm disponíveis, atualmente, não conseguem apresentar resultados satisfatórios sobre os programas e ações governamentais em curso e realizados.

A pouca eficácia dessas atividades de acompanhamento e avaliação prejudica a sociedade pela falta de transparência das informações quanto aos resultados dos programas e das ações governamentais, e pode fomentar nos gestores públicos do Estado do Piauí resistências e omissões na prática dos princípios constitucionais da administração pública, no que diz respeito a moralidade, a publicidade, a legalidade, a impessoalidade e a eficiência.

Considerando a situação exposta, há necessidade que se estabeleça quais os recursos necessários que assegurem aos gestores envolvidos com essas atividades e a sociedade uma avaliação efetiva dos resultados. Esses recursos deverão dar o suporte

necessário ao processo e possibilitar aos gestores meios para apontar: os êxitos; os desvios quando ocorrerem; e as recomendações para correção dos desvios.

Na definição dos recursos necessários para o processo gerencial de monitoramento para acompanhamento dos resultados dos programas e ações governamentais deve-se levar em consideração, que cada programa é composto de ações que são realizadas por uma determinada entidade governamental, e que existem programas cujas ações são realizadas por mais de uma entidade governamental, como no caso dos programas transversais (os que possuem ações que são realizadas em mais de um órgão).

Portanto, o processo gerencial de monitoramento para acompanhamento dos resultados dos programas e ações governamentais é necessário que suporte as seguintes premissas:

- d) funcione com a estrutura organizacional existente nas entidades governamentais envolvidas;
- e) atualize e utilize informações do Sistema Integrado de Gerenciamento de Ações (SIGA), ou um sistema sucessor;
- f) utilize informações do Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM), que faz a Execução Orçamentária, Financeira e a Contabilidade;
- g) não provoque o conflito de competências entre as entidades envolvidas;
- h) minimize as divergências;
- i) acompanhe tempestivamente os resultados dos programas e ações governamentais;

Para que o funcionamento do processo seja eficaz, optou-se pela criação na estrutura organizacional do Governo do Estado do Piauí de duas comissões para a gestão do Processo Gerencial de Monitoramento para Acompanhamento dos Resultados dos Programas e Ações Governamentais, que segundo Oliveira (2005) é muito útil para coordenar e dirigir as atividades de estruturas descentralizadas e com problemas complexos. Assim, devem ser criadas uma Comissão Técnica e uma Comissão Deliberativa.

Os recursos necessários para o processo de acompanhamento dos resultados dos programas e ações governamentais são apresentados na Figura 11, e possibilitarão um

acompanhamento eficaz dos resultados dos indicadores e dos objetivos do programas e das metas físicas e financeiras das ações governamentais.

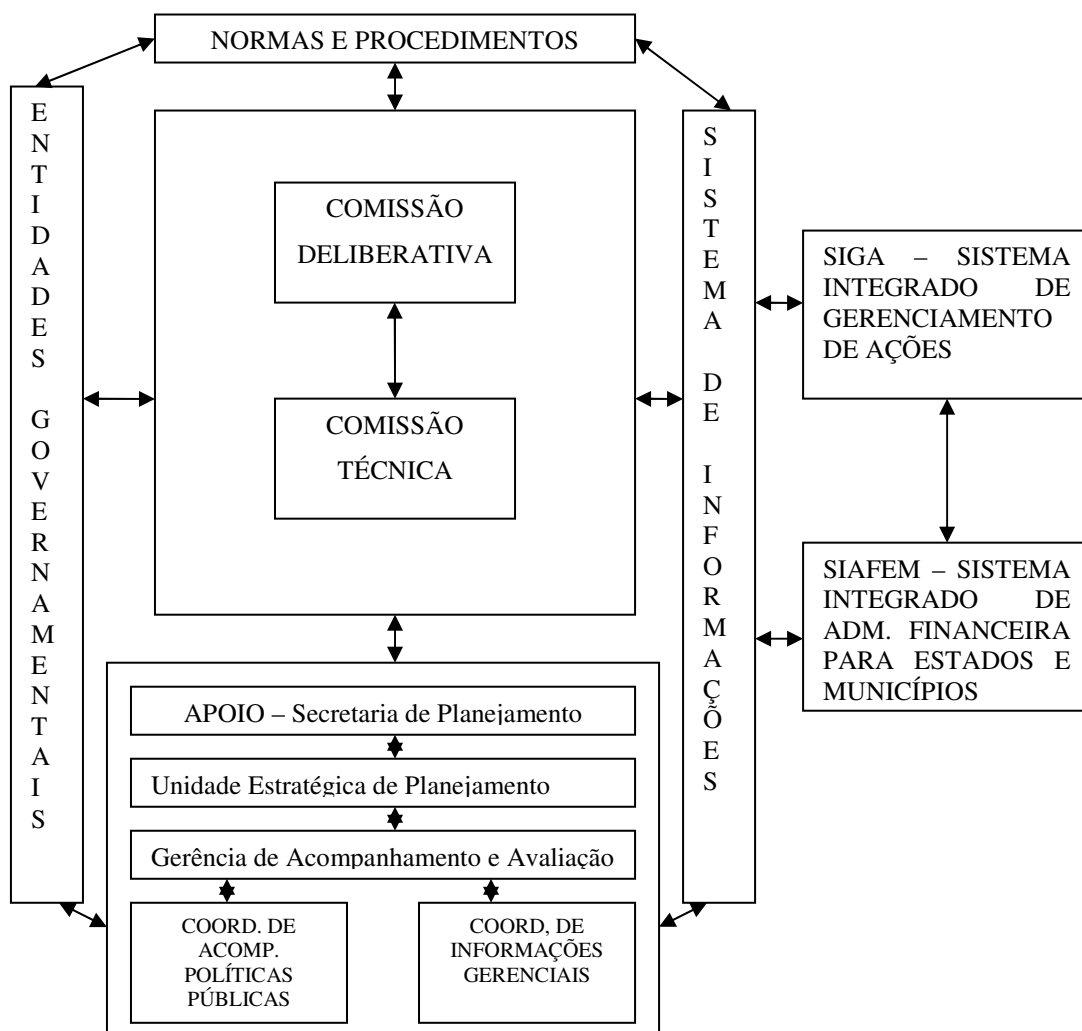


FIGURA -11 Recursos Necessários para o Processo Gerencial de Monitoramento para Acompanhamento dos Programas e Ações Governamentais do Estado do Piauí.
Fonte: Elaborado pela Autora, 2008.

Na Figura 11, verifica-se que há necessidade dos seguintes recursos:

- a) implantação de normas e procedimentos que formalize as atividades do Processo Gerencial de Monitoramento para Acompanhamento dos Resultados dos Programas e Ações Governamentais;
- b) criação, na estrutura organizacional do governo do Estado do Piauí, de duas comissões com determinação para coordenar e dirigir as atividades das demais entidades governamentais contidas No PPA e na LOA, com relação ao

Processo Gerencial de Monitoramento para Acompanhamento dos Resultados dos Programas e Ações Governamentais;

- c) integração dos sistemas SIGA e SIAFEM.

Para a viabilização dos recursos será necessária a realização pelo Governo do Estado das seguintes ações:

- a) disponibilizar pessoal, nos diversos órgãos, para atualização do Sistema SIGA;
- b) prover os diversos órgãos de recursos de tecnologia da informação e comunicação que possibilite o uso dos sistemas SIGA e SIAFEM;
- c) capacitar adequadamente o pessoal que irá trabalhar com os sistemas;
- d) criar normas e procedimentos sobre o processo;
- e) nomear os membros das comissões sugeridas, que serão apoiadas pelos órgãos da SEPLAN envolvidos com planejamento, e que atuarão em instâncias distintas,.

Apresenta-se a seguir, para um melhor entendimento e compreensão, a composição, as atribuições e as atividades da Comissão Técnica e da Comissão Deliberativa.

6.1 Comissão Deliberativa

O objetivo principal da Comissão Deliberativa será o de deliberar, de conformidade com os Relatórios de Recomendações da Comissão Técnica, sobre medidas a serem tomadas com relação aos programas e as ações governamentais.

6.1.1 Competências da Comissão Deliberativa

A Comissão Deliberativa será um colegiado composto pelos secretários das secretarias instrumentais, também chamados de secretarias das áreas meios, as quais se preocupam com o planejamento, com os recursos necessários para a realização dos programas, e com o controle dos programas e ações governamentais. Será presidida pelo Secretário de Planejamento terá também como componentes o Secretário da Fazenda, o Controlador Geral do Estado, e o Secretário de Governo, que acompanhará os programas

prioritários do Governador. Os suplentes desta comissão serão indicados por esses secretários e em seus impedimentos ou ausências serão os seus substitutos imediatos.

6.1.2 Atividades da Comissão Deliberativa

Essa comissão terá atividades a serem realizadas de quatro em quatro anos, anualmente, mensalmente e eventualmente. Porque o PPA é quadrienal, então de quatro em quatro anos, antes do envio do PPA pelo Poder Executivo para discussão e aprovação pelo Poder Legislativo, esta Comissão em data marcada com a antecedência de quinze dias por seu Presidente deverá realizar uma reunião com a presença dos membros da Comissão Técnica para:

- a) Avaliar as informações apresentadas sobre os programas e as ações no PPA pelos diversos órgãos;
- b) Avaliar o Relatório de Recomendações apresentado pelo Conselho Técnico com relação ao PPA;
- c) Discutir, baseando-se no PPA e no Relatório de Recomendações apresentado pelo Conselho Técnico, sobre as medidas que devem ser efetivamente adotadas no PPA em discussão;
- d) Levar o assunto ao conhecimento do Governador, caso seja necessário, com sugestão para solução dos problemas detectados;
- e) Deliberar sobre as alterações que se façam necessárias no PPA;
- f) Apresentar relatório com as medidas deliberadas.

Na Figura 12 apresenta-se um fluxograma detalhado com as atividades a serem realizadas de quatro em quatro anos pelo Conselho Deliberativo, antes do envio do PPA pelo Poder Executivo para o Poder Legislativo.

Anualmente, serão realizadas duas reuniões. A primeira reunião, essa Comissão com a presença dos membros da Comissão Técnica deverá realizar, em data a ser marcada com a antecedência de quinze dias por seu Presidente, para verificar a compatibilidade com o PPA das informações contidas no Quadro de Detalhamento das Despesas – QDD, e na Lei Orçamentária Anual – LOA (instrumentos de obrigação anual). Nessa reunião os membros da Comissão deverão cumprir a seguinte pauta:

- a) Avaliar se as informações do Quadro de Detalhamento das Despesas – QDD, e da Lei Orçamentária Anual (LOA) estão de acordo com o PPA;
- b) Avaliar o Relatório de Recomendações apresentado pelo Conselho Técnico sobre o Quadro de Detalhamento das Despesas (QDD), a LOA e sua relação com o PPA;
- c) Discutir, baseando-se no QDD, na LOA e no Relatório de Recomendações apresentado pelo Conselho Técnico sobre o QDD, a LOA e sua relação com o PPA e sobre as medidas que devem ser efetivamente adotadas no QDD e na LOA em discussão;
- d) Levar o assunto ao conhecimento do Governador, caso seja necessário, com sugestão para solução dos problemas detectados;
- e) Deliberar sobre as alterações que serão recomendadas para o QDD e a LOA;
- f) Apresentar relatório com as medidas deliberadas.

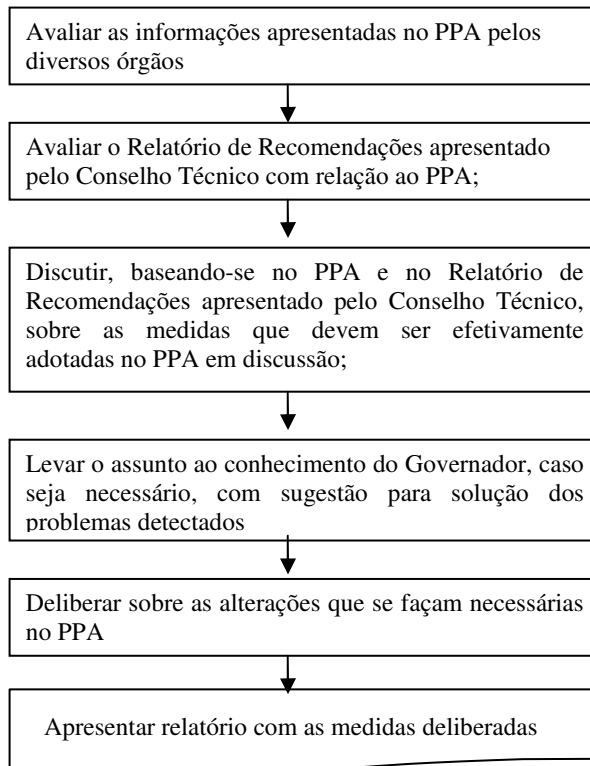


FIGURA -12 Fluxograma da Atividade Quadrienal do Conselho Deliberativo
Fonte: Elaborado pela autora, 2008

Na Figura 13 apresenta-se um fluxograma detalhado com as atividades sobre QDD LOA e PPA a serem realizadas anualmente pelo Conselho Deliberativo.

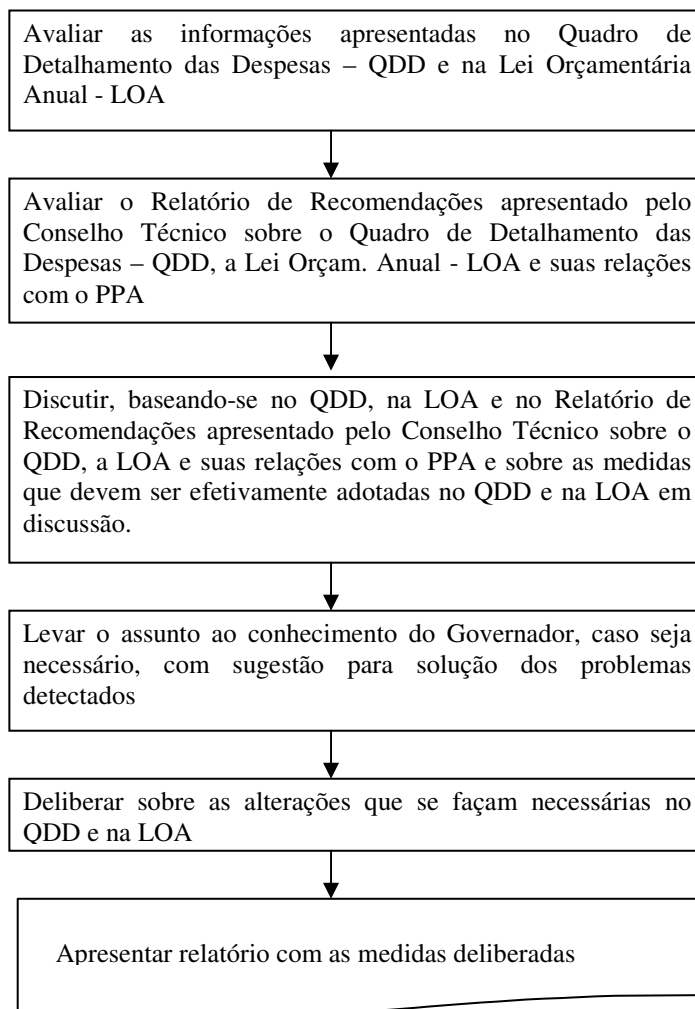


FIGURA - 13 Fluxograma da Atividade Anual do Conselho Deliberativo – QDD X PPA X LOA

Fonte: Elaborado pela autora, 2008

A segunda reunião anual deverá ser realizada, em data a ser marcada com a antecedência de quinze dias por seu Presidente, para:

- a) Avaliar os resultados dos programas e ações governamentais do ano anterior com relação aos objetivos, indicadores e metas constantes no PPA;
- b) Avaliar o Relatório de Recomendações apresentado pelo Conselho Técnico sobre os resultados dos programas e ações governamentais;

- c) Discutir, baseando-se no Relatório de Recomendações apresentado pelo Conselho Técnico sobre os resultados dos programas e ações governamentais suas relações com o PPA e sobre as medidas que devem ser efetivamente adotadas;
- d) Levar o assunto ao conhecimento do Governador, caso seja necessário, com sugestão para solução dos problemas detectados. Deliberar sobre as alterações que serão recomendadas para o PPA;
- e) Apresentar relatório com as medidas deliberadas.

Na Figura 14 apresenta-se um fluxograma detalhado com as atividades sobre avaliação dos resultados dos programas e ações governamentais a serem realizadas anualmente, pelo Conselho Deliberativo.

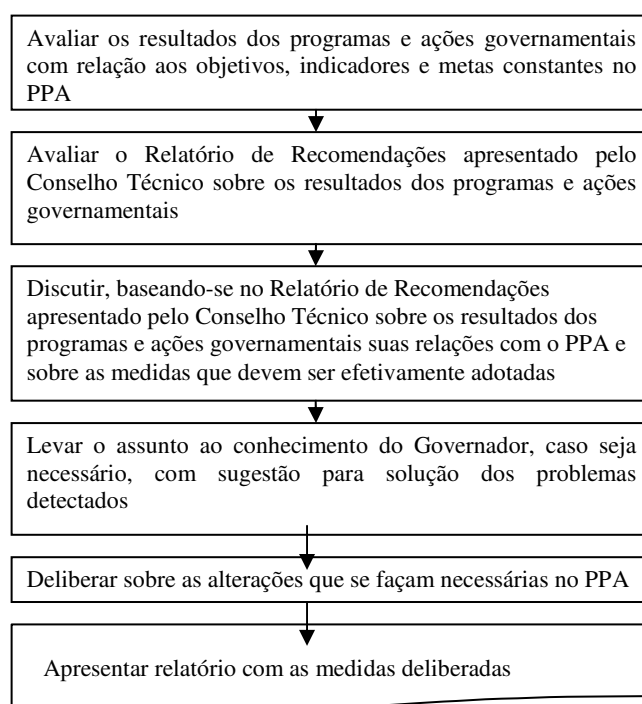


FIGURA -14 Fluxograma da Atividade Anual do Conselho Deliberativo - Avaliação dos resultados dos programas e ações governamentais

Fonte: Elaborado pela autora, 2008

Mensalmente, em data que será marcada por seu Presidente com a antecedência de quinze dias, esta Comissão juntamente com a presença dos membros da Comissão Técnica deverá realizar uma reunião para avaliar as informações do QDD X PPA X LOA X Execução orçamentária. Nessa reunião os membros da Comissão deverão cumprir a seguinte pauta:

- a) Analisar Relatório de Recomendações do Conselho Técnico;
- b) Avaliar Relatório preparado pela Gerência de Acompanhamento e Avaliação da SEPLAN com informações do QDD X PPA X LOA X Execução orçamentária;
- c) Discutir, baseando-se no Relatório apresentado pela Gerência de Acompanhamento e Avaliação e sobre as medidas que devem ser efetivamente adotadas;
- d) Levar o assunto ao conhecimento do Governador, caso seja necessário, com sugestão para solução dos problemas detectados;
- e) Deliberar sobre as alterações que serão recomendadas;
- f) Apresentar relatório com as medidas deliberadas.

Na Figura 15 apresenta-se um fluxograma detalhado com as atividades a serem realizadas mensalmente pelo Conselho Deliberativo.

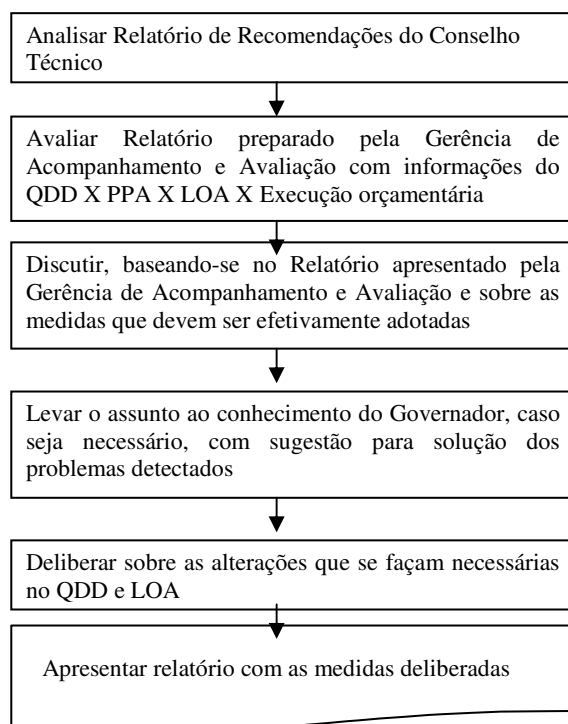


FIGURA – 15 Fluxograma da Atividade Mensal do Conselho Deliberativo

Fonte: Elaborado pela autora, 2008

Eventualmente, sempre que houver necessidade de alterações no PPA deverá ser realizada reunião, em data a ser marcada com a antecedência de quinze dias por seu Presidente, para:

- a) Avaliar as alterações que devem ser realizadas no PPA;

- b) Avaliar o Relatório de Recomendações apresentado pelo Conselho Técnico sobre as alterações que devem ser realizadas no PPA;
- c) Discutir, baseando-se no Relatório de Recomendações apresentado pelo Conselho Técnico sobre as alterações que devem ser efetivamente adotadas;
- d) Deliberar sobre as alterações que se façam necessárias no PPA;
- e) Apresentar relatório com as medidas deliberadas.

Na Figura 16 apresenta-se um fluxograma detalhado com as atividades sobre alterações no PPA a serem realizadas eventualmente, pelo Conselho Deliberativo.

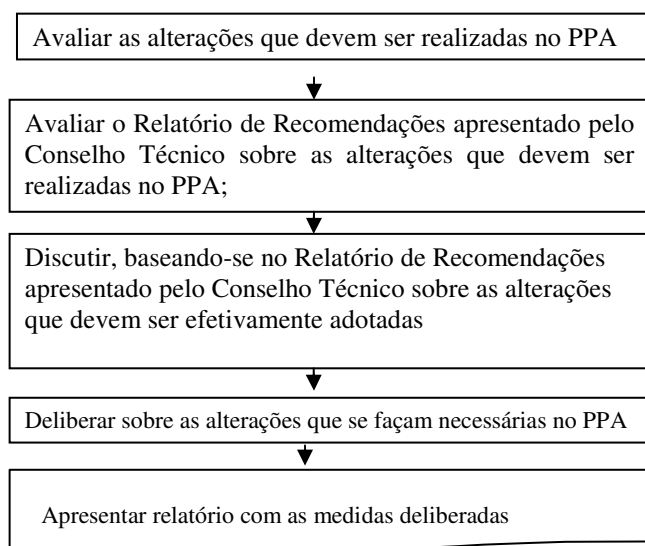


FIGURA -16 Fluxograma da Atividade Eventual do Conselho Deliberativo – Alterações no PPA

Fonte: Elaborado pela autora, 2008

6.2 Comissão Técnica

A Comissão Técnica terá atuação permanente e será subordinada diretamente a Comissão Deliberativa. O seu objetivo será o de acompanhar e avaliar os programas e ações governamentais contidos no Plano Plurianual (PPA), na Lei Orçamentária Anual (LOA), no Quadro de Detalhamento da Despesa - QDD e na Execução Orçamentária. Acompanhando e avaliando para cada programa: o objetivo, o público-alvo do programa, a dimensão associada, o tipo de programa, o tempo de execução e os indicadores.

Para cada ação, a Comissão Técnica deverá acompanhar a que programa a ação pertence, a entidade ou entidades responsáveis pela ação, a finalidade da ação, a descrição da ação, a função e subfunção da ação, o produto (bem ou serviço) planejado e gerado pela ação, a unidade de medida da ação, o tipo de ação (orçamentária ou não-orçamentária), o tempo planejado e a duração da ação e o valor planejado para a ação e o seu resultado.

A Comissão Técnica terá a responsabilidade de detectar as ocorrências não desejadas e os desvios preparando relatório com recomendações sobre as ações a serem tomadas.

6.2.1 Competências da Comissão Técnica

A Comissão Técnica será formada preferencialmente por pessoas que atuem nas áreas de planejamento e controle, sendo indicadas pelos membros da Comissão Deliberativa, tendo um representante da Secretaria da Fazenda, um representante da Controladoria Geral do Estado, um representante da Secretaria de Governo, e seis representantes da Secretaria de Planejamento.

As principais competências dos representantes dos órgãos envolvidos na Comissão Técnica serão:

- a) O representante da Secretaria da Fazenda deverá com base nas informações do SIAFEM dar apoio com informações sobre dados do QDD, de arrecadação e da execução orçamentária da despesa;
- b) O representante da Secretaria de Governo deverá acompanhar os resultados dos programas e ações governamentais prioritários para o Governador;
- c) O representante da Controladoria Geral do Estado deverá:
 - 1) zelar pela aplicação dos princípios constitucionais da administração pública;
 - 2) avaliar o cumprimento das metas previstas no PPA e LDO;
 - 3) avaliar a execução dos programas e ações governamentais quanto a eficácia eficiência e efetividade.

- d) Os representantes da Secretaria de Planejamento terão suas atividades assim divididas:
- 1) Diretor da Unidade de Planejamento Estratégico – presidirá os trabalhos da Comissão técnica;
 - 2) Gerente de Acompanhamento e Avaliação da Secretaria de Planejamento – elaboração dos Relatórios de Recomendações e fornecer os apoios logísticos e de recursos humanos e materiais necessários;
 - 3) 1(um) técnico para acompanhar e avaliar o desempenho dos programas finalísticos e suas ações da área de educação;
 - 4) 1(um) técnico para acompanhar e avaliar o desempenho dos programas finalísticos e suas ações da área de saúde;
 - 5) 1(um) técnico para acompanhar e avaliar o desempenho dos programas finalísticos e suas ações com relação as demais áreas, exceto saúde e educação;
 - 6) 1(um) técnico para acompanhar e avaliar o desempenho dos programas e ações de gestão de políticas públicas, de serviços ao estado e de apoio administrativo.

É recomendável que os representantes da Secretaria de Planejamento tenham conhecimentos em: Contabilidade Pública, Avaliação de Políticas Públicas, Estatística, Planejamento e Orçamento.

6.2.2 Atividades da Comissão Técnica

A Comissão terá atividades a serem realizadas de quatro em quatro anos, anualmente, mensalmente e eventualmente. De quatro em quatro anos, antes do envio do PPA pelo Poder Executivo para discussão e aprovação pelo Poder Legislativo, a Comissão Técnica deverá fazer uma avaliação nesse instrumento de planejamento, de forma integrada e consistente, dos programas e ações propostos por cada entidade governamental. Com relação ao conteúdo das informações de cada programa deve ser verificado o objetivo, o público-alvo do programa, a dimensão associada, o tipo de programa, o tempo de execução, os indicadores formulados e também deverá ser analisado se há erros ou situações indesejáveis.

Com relação as ações a Comissão Técnica deverá verificar a que programa a ação pertence, a entidade ou entidades responsáveis pela ação, a finalidade da ação, a descrição da ação, a função e subfunção da ação, o produto (bem ou serviço) que será gerado pela ação, a unidade de medida da ação, o tipo de ação (orçamentária ou não-orçamentária), a duração da ação e o valor estimado da ação.

A reunião a ser realizada de quatro em quatro anos pela Comissão Técnica tem o objetivo de analisar as informações contidas no PPA, que é quadrienal, que vigorará nos quatros anos seguintes. Deverá ter a seguinte pauta:

- a) Avaliar as informações propostas no PPA pelos diversos órgãos;
- b) Fazer no PPA as alterações e ajustes necessários;
- c) Gerar Relatório para Conselho Deliberativo com as devidas recomendações;
- d) Fazer no PPA as alterações e ajustes deliberados pela Comissão Deliberativa;

Na Figura 17 apresenta-se um fluxograma detalhado com as atividades a serem realizadas pelo Conselho Técnico, antes do envio do PPA pelo Poder Executivo para discussão e aprovação pelo Poder Legislativo.

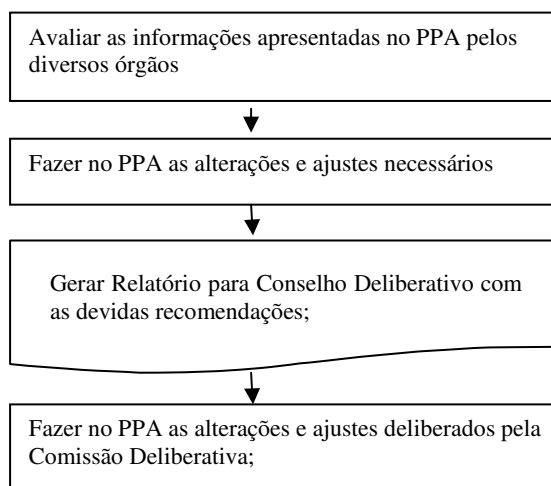


FIGURA- 17 Fluxograma da Atividade Quadrienal do Conselho Técnico
Fonte: Elaborado pela autora, 2008

Anualmente, essa Comissão deverá realizar duas reuniões no início de janeiro para que não prejudique o início das atividades de empenho, liquidação e pagamento das

despesas. A primeira reunião deverá ser realizada para verificar a compatibilidade com o PPA das informações contidas no Quadro de Detalhamento das Despesas (QDD), e na Lei Orçamentária Anual (LOA) (instrumentos de obrigação anual). Nessa reunião os membros da Comissão deverão cumprir a seguinte pauta:

- a) Avaliar se as informações do Quadro de Detalhamento das Despesas – QDD, e da Lei Orçamentária Anual (LOA) estão de acordo com o PPA;
- b) Gerar Relatório para Conselho Deliberativo com as devidas recomendações;
- c) Receber do Conselho Deliberativo Relatório com as medidas deliberadas sobre o PPA, a LOA e o QDD;
- d) Fazer no PPA, na LOA e no QDD as alterações e ajustes deliberados pela Comissão Deliberativa.

Na Figura 18 apresenta-se um fluxograma detalhado com as atividades a serem realizadas anualmente pelo Conselho Técnico com relação ao QDD, LOA e PPA.

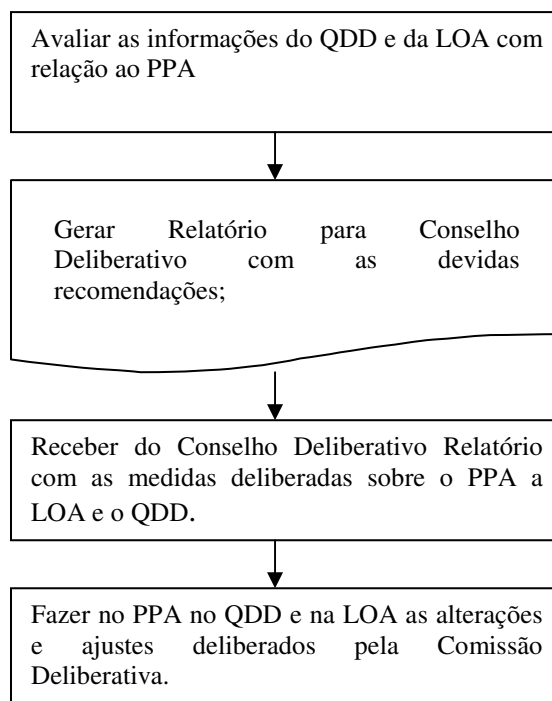


FIGURA - 18 Fluxograma da Ativ. Anual do Conselho Técnico – PPA X QDD X LOA

Fonte: Elaborado pela autora, 2008

A segunda reunião anual terá o objetivo de verificar os resultados dos programas e ações governamentais com relação aos objetivos, indicadores e metas constantes no PPA. Nessa reunião os membros da Comissão deverão cumprir a seguinte pauta:

- a) Avaliar os resultados dos programas e ações governamentais com relação aos objetivos, indicadores e metas constantes no PPA;
- b) Gerar Relatório para Conselho Deliberativo com as devidas recomendações;
- c) Receber do Conselho Deliberativo Relatório com as medidas deliberadas sobre o PPA;
- d) Fazer no PPA as alterações e ajustes deliberados pela Comissão Deliberativa.

Na Figura 19 apresenta-se um fluxograma detalhado com as atividades sobre avaliação dos resultados dos programas e ações governamentais a serem realizadas anualmente pelo Conselho Técnico.

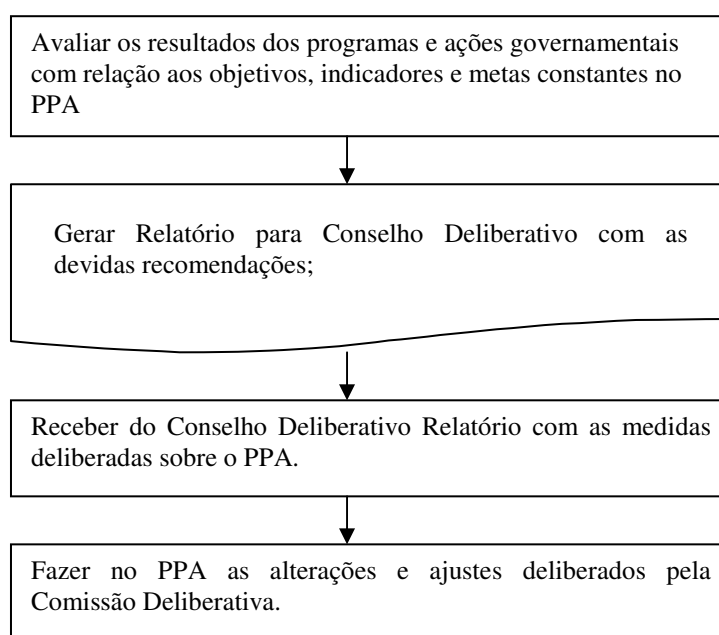


FIGURA -19 Fluxograma da Atividade Anual do Conselho Técnico - Avaliação dos Resultados dos Programas e Ações governamentais

Fonte: Elaborado pela autora, 2008

Mensalmente, deverá ser realizada uma reunião, e terá o objetivo de acompanhar e comparar as informações do QDD X PPA X LOA X Execução orçamentária. Nessa reunião os membros da Comissão deverão cumprir a seguinte pauta:

- a) Analisar Relatório do mês anterior de recomendações do Conselho Deliberativo;
- b) Acompanhar as informações do QDD X PPA X LOA X Execução orçamentária;
- c) Preparar o Relatório de Recomendações do Conselho Técnico para o Conselho Deliberativo;
- d) Gerar Relatórios Demonstrativos para o Conselho Deliberativo com informações do QDD X PPA X LOA X Execução Orçamentária por programa, na forma do modelo do Quadro 3; e por programa e ações, na forma do modelo do Quadro 4.

PROGRAMA	PPA		DOTAÇÃO		QDD	EMPENHADO		LIQUIDADADA	
	INICIAL	ATUALIZADA	INICIAL	ATUALIZADA		NO MÊS	NO ANO	NO MÊS	NO ANO

QUADRO - 3 Demonstrativo Mensal da Despesa por Programa

Fonte: Elaborado pela autora, 2008

AÇÃO	PPA		DOTAÇÃO		QDD	EMPENHADO		LIQUIDADADA	
	INICIAL	ATUALIZADA	INICIAL	ATUALIZADA		NO MÊS	NO ANO	NO MÊS	NO ANO

QUADRO – 4 Demonstrativo Mensal da Despesa por Programa e Ações

Fonte: Elaborado pela autora, 2008

Na Figura 20 apresenta-se um fluxograma detalhado com as atividades a serem realizadas mensalmente pelo Conselho Técnico.

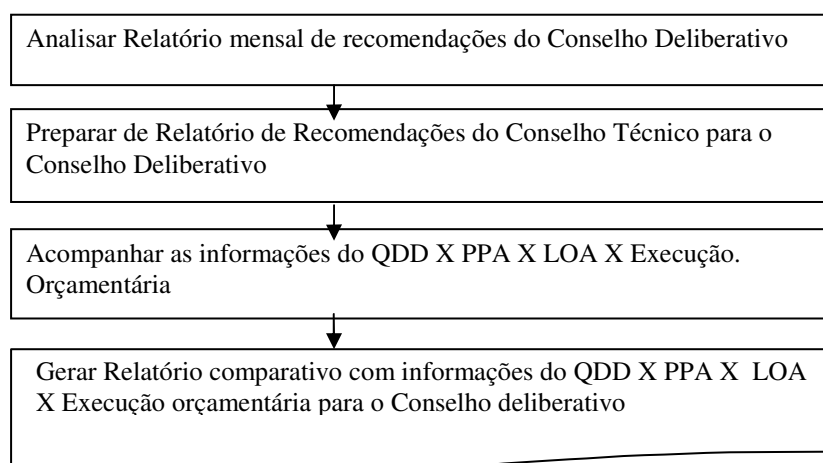


FIGURA - 20 Fluxograma da Atividade Mensal do Conselho Técnico

Fonte: Elaborado pela autora, 2008

Eventualmente, sempre que houver necessidade de alterações no PPA deverá ser realizada reunião da Comissão Técnica para:

- a) Avaliar as alterações que devem ser realizadas no PPA;
- b) Gerar Relatório de Recomendações do Conselho Técnico para o Conselho Deliberativo

Na Figura 21 apresenta-se um fluxograma detalhado com as atividades sobre alterações no PPA a serem realizadas eventualmente, pelo Conselho Técnico.

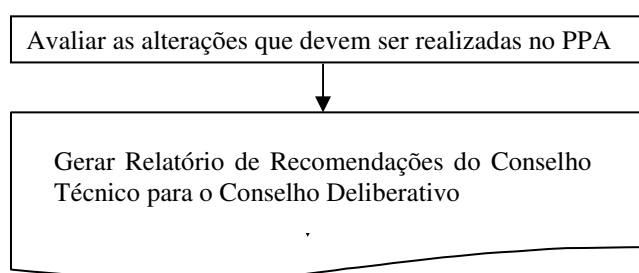


FIGURA - 21 Fluxograma da Atividade Eventual do Conselho Técnico.–
Alterações no PPA

Fonte: Elaborado pela autora, 2008

6.3 Resultados Esperados do Processo Gerencial de Monitoramento para Acompanhamento dos Resultados dos Programas e Ações Governamentais

O Processo Gerencial de Monitoramento para Acompanhamento dos Resultados dos Programas e Ações Governamentais tem a finalidade de avaliar para controlar as distorções, alterar condições indesejáveis para a sociedade, remover empecilhos institucionais e de hierarquia e assegurar a viabilização dos resultados previstos para os indicadores e objetivos dos programas e para as metas físicas e financeiras das ações governamentais.

Dessa maneira a Unidade de Planejamento Estratégico da Secretaria Estadual de Planejamento (SEPLAN) poderá minimizar a fragmentação das ações de governo e, conseqüentemente, acompanhar e avaliar adequadamente e com eficácia os programas e ações das diversas entidades governamentais.

7 CONCLUSÃO

No presente trabalho ficou evidenciada a importância para o planejamento governamental do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Entretanto, cabe ressaltar que, além destes instrumentos há necessidade de se dispor na administração pública de recursos e procedimentos de controles que auxiliem no acompanhamento eficaz dos resultados dos programas e ações governamentais estabelecidos nos instrumentos de planejamento.

O trabalho evidenciou os recursos e procedimentos de controles, que são utilizados pelo Governo do Estado do Piauí, para acompanhamento dos resultados dos programas e ações governamentais. O resultado da pesquisa constatou a veracidade dos pressupostos fixados inicialmente, que eram:

- a) a Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí não é dotada de um processo gerencial de monitoramento para acompanhamento eficaz dos resultados dos programas e ações governamentais;
- b) a análise de quais são os recursos necessários para o processo de acompanhamento dos resultados dos programas e ações governamentais possibilitará a eficácia no acompanhamento dos resultados dos indicadores e dos objetivos do programas e das metas físicas e financeiras das ações governamentais.

O primeiro pressuposto ficou evidenciado em coleta de dados, que foi realizada através de entrevistas ocorridas, em reuniões do pesquisador com técnicos da Secretaria Estadual de Planejamento (SEPLAN) onde se verificou que:

- a) Não existiam procedimentos que formalizassem as atividades do processo gerencial de monitoramento para acompanhamento eficaz dos resultados dos programas e ações governamentais;

- b) Não existiam normas formais que determinassem, aos órgãos constantes no PPA e na LOA, como atualizar e utilizar informações do Sistema Integrado de Gerenciamento de Ações (SIGA);
- c) Não existia um órgão, na estrutura organizacional do governo do Estado do Piauí, com determinação e autonomia para coordenar e dirigir as atividades dos demais órgãos com relação ao Processo Gerencial de Monitoramento para Acompanhamento dos Resultados dos Programas e Ações Governamentais.

O segundo pressuposto foi comprovado em razão de que a pesquisa apresentou como sugestão as seguintes necessidades:

- d) implantação de normas e procedimentos que formalize as atividades do Processo Gerencial de Monitoramento para Acompanhamento dos Resultados dos Programas e Ações Governamentais;
- e) criação, na estrutura organizacional do governo do Estado do Piauí, de duas comissões com determinação para coordenar e dirigir as atividades das demais entidades governamentais contidas No PPA e na LOA, com relação ao Processo Gerencial de Monitoramento para Acompanhamento dos Resultados dos Programas e Ações Governamentais;
- f) integração dos sistemas SIGA e SIAFEM.

Com a comprovação do segundo pressuposto o objetivo principal da pesquisa foi atingido, que era: de analisar o Processo Gerencial de Monitoramento para Acompanhamento dos Resultados dos Programas e Ações Governamentais e apresentar, aos órgãos envolvidos com Planejamento e Orçamento do Governo do Estado do Piauí, quais os recursos necessários para um acompanhamento eficaz dos resultados dos programas e ações governamentais estabelecidos nos instrumentos de planejamento Plano Plurianual (PPA) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Assim, com a disponibilização dos meios para atender os recursos necessários que foram identificados na pesquisa será possível aos gestores tomar as seguintes medidas preventivas:

- a) acompanhar, mensalmente, se os programas e as ações estão sendo executados em termos financeiros, conforme o estabelecido no QDD e na LOA;
- b) avaliar, a cada início de ano, se há compatibilidade entre os valores dos programas e das ações estabelecidos no PPA com os valores informados no QDD e na LOA;
- c) avaliar, a cada início de ano, se os resultados financeiros dos programas e ações governamentais concluídos estão de acordo com o que foi estabelecido no PPA;
- d) avaliar ao final do encerramento de um PPA os resultados físicos e financeiros alcançados e comparar com os valores que foram estabelecidos.

Vale ressaltar, que os recursos necessários propostos nesta pesquisa por ser um estudo de caso tiveram que ser limitados ao ambiente de planejamento existente no Governo do Estado do Piauí, mas os fluxogramas das atividades de acompanhamento dos programas e ações governamentais podem ser aplicados em outros governos estaduais e em governos municipais.

Verificou-se ainda, que o campo de trabalho sobre o tema desenvolvido nesta pesquisa é ainda pouco explorado pela pesquisa científica e novos estudos sobre o assunto são importantes, tais como: O Impacto de um Processo para Acompanhamento dos Resultados de Programas e Ações Governamentais na Geração de Novas Informações e Uma Metodologia para Avaliação dos Resultados de Programas e Ações Governamentais.

Enfim, acredita-se que esta pesquisa contribui para se despertar na sociedade piauiense o interesse sobre a questão do acompanhamento dos resultados dos programas e ações governamentais, tendo em vista que com a prática do Orçamento Participativo a população já participa ativamente dos processos de elaboração do PPA e da LOA, influenciando na definição dos programas e das ações governamentais que irão atender as suas demandas.

REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em Direção às Melhores Práticas de Avaliação. Brasília, Revista do Serviço Público, ano 51, n. 4, out./dez., 2000.

ANDRADE, Nilton de Aquino et al. **Planejamento Governamental de Municípios: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.** São Paulo: Atlas, 2005.

Anuário do Piauí. Teresina: Gráfica O DIA, 2006.

BELLONI, MAGALHÃES e SOUZA. **Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional.** 3ªed., SP. Corte, 2003.

BEZERRA FILHO, João Eudes. **Contabilidade Pública: teoria,técnica de elaboração de balanços e 500 questões.** 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

BRASIL, **Constituição Federal**, 1988.

_____, **Emenda Constitucional n.º. 53**, 1964.

_____, **Lei n.º. 4.320**, 1964.

_____, **Lei n.º. 8142**, 1990.

_____, **Lei n.º. 8666**, 1993.

_____, **Lei n.º. 8742**, 1993.

_____, **Lei Complementar n.º. 101**, 2000.

_____, **Portaria STN n.º. 42**, catorze de abril de 1999.

_____, **Portaria STN/SOF n.º. 163**, quatro de maio de 2001.

_____. **Portaria STN n.º. 180**, vinte e um de maio de 2001.

CATELLI, Armando et al. **Controladoria: uma abordagem da gestão econômica GECON.** 2. ed., São Paulo: Atlas, 2001.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais.** 6. ed., Petrópolis. RJ: Vozes, 2004.

COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger. **Pesquisa em Administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação.** 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

COSTA, Frederico Lustosa da; Castanhar, José César. **Avaliação de Programas Públicos: Desafios Conceituais e Metodológicos**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

CUNHA, Carla Giane Soares da. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. Disponível em <[http://www.scp.rs.gov.br/uploads/Avaliacao de Politicas Publicas e Programas Governamentais.pdf](http://www.scp.rs.gov.br/uploads/Avaliacao_de_Politicas_Publicas_e_Programas_Governamentais.pdf)> acessado em 20/08/2007.

CUNHA, C. J. C. A. **Planejamento estratégico: uma abordagem prática**. Florianópolis: Publicação do NEST- Núcleo de Estudos - Departamento de Engenharia de Produção e Sistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, 1996.

FIGUEIREDO, Sandra; CAGGIANO, Paulo César. **Controladoria: Teoria e Prática**. 3. ed., São Paulo: Atlas, 2004.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda, **Dicionário Aurélio Eletrônico Século XXI**, Editora Nova Fronteira, 1999.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 11. ed São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

IBGE, Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br>> acesso em 01/03/2008.

KERLINGER, Fred Nichols. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais: um tratamento conceitual**. São Paulo: EPU, 1980.

KOHAMA, Helio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MACHADO Jr, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa, **A Lei 4320 Comentada: e a Lei de Responsabilidade Social**, 31. ed., Rio de Janeiro: IBAM, 2002/2003.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Manual para elaboração de monografias e dissertações**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de caso: Uma Estratégia de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2006.

MENDES, Felipe. **Economia e Desenvolvimento do Piauí**. 1. ed. Teresina: Fundação Monsenhor Chaves, 2003.

NASCIMENTO, Auster Moreira; REGINATO, Luciane. (Org.) **Controladoria: um enfoque na eficácia organizacional**. São Paulo: Atlas, 2007.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de Oliveira. **Sistemas, Organização & Métodos:** Uma abordagem gerencial. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

PEIXOTO, João Paulo M. (Org.) **Governando o governo.** São Paulo: Atlas, 2008.

PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinícius Veras. **Manual de Auditoria Governamental.** São Paulo: Atlas, 2003.

PIAUI, **Constituição Estadual**, cinco de outubro de 1989.

_____, **Lei n. ° 5.368**, nove de janeiro de 2004.

_____, **Lei n. ° 5.531**, 30 de dezembro de 2005.

_____, **Lei Complementar n. ° 5**, doze de junho de 1991.

_____, **Lei Complementar n. ° 28**, nove de junho de 2003.

_____, **Lei Complementar n. ° 42**, dois de agosto de 2004.

_____, **Lei Complementar n. ° 83**, doze de abril de 2007.

_____, **Lei Complementar n. ° 87**, vinte e dois de agosto de 2007.

PIRES, João Batista Fortes de Souza. **Contabilidade pública:** Orçamento Público Lei de Responsabilidade Fiscal. 8. ed. Brasília: Franco & Fortes, 2005.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias; ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade pública:** uma abordagem da administração financeira pública. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social:** métodos e técnicas. 3. ed. ver. amp., São Paulo: Atlas, 1999.

SEPLAN, Disponível em:<[//www.seplan.pi.gov.br/institucional/organograma.htm#](http://www.seplan.pi.gov.br/institucional/organograma.htm#)> acesso em 25/09/2007

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat, **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**, 3. ed. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC,2001.

SILVA, Lino Martins da, **Contabilidade Governamental: Um Enfoque Administrativo**, 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SLOMSKI, Valmor, **Manual de Contabilidade Pública: Um Enfoque na Contabilidade Municipal**, 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

SLOMSKI, Valmor, **Controladoria e Governança na Gestão Pública**, São Paulo: Atlas, 2005.

TRIVINOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UNICEF, Guide for monitoring and evaluation. New York, 1990.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 1997.

VOS, Rob. *Hacia un sistema de indicadores sociales*. Washington: BID/INDES, 1993.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE

Apêndice A – Comparativo dos Valores Financeiros Relativos a 2006 do PPA, da LOA e da Execução Orçamentária.

	PROGRAMAS PPA 2004-2007	PPA 2006	ORÇ ORIGINAL 2006	ORÇ ORI / PPA	ORÇ ATUALIZADO 2006	ORÇ ATU / ORÇ ORI	ORÇ ATU / PPA	EMPENHADO 2006
1	Processo legislativo	85.092.329,00	96.000.000,00	1,13	110.880.000,00	1,16	1,3	106.055.207,28
2	Fiscalização Financeira e Orçamentária Externa	1.886.068,00	7.807.991,00	4,14	6.012.160,00	0,77	3,19	4.117.063,22
3	Processo Judiciário	135.254.576,00	150.474.444,00	1,11	161.383.231,00	1,07	1,19	130.466.004,50
4	Apoio Administrativo	749.170.001,80	844.107.917,00	1,13	968.054.288,00	1,15	1,29	903.453.262,59
5	Desenvolvimento do Artesanato	1.719.020,00	590.077,00	0,34	622.077,00	1,05	0,36	239.602,43
6	Prog de Desenvolvimento Sustentável da Cultura da Mamona	947.260,00	-	-	-	-	-	-
7	Fomento a Ciência e Tecnologia	16.732.786,00	3.256.665,00	0,19	4.804.886,00	1,48	0,29	2.915.300,04
8	Desenvolvimento Industrial	368.424.191,00	204.200,00	0	44.200,00	0,22	0	-
9	Atração de Investimentos	346.758,00	133.800,00	0,39	133.800,00	1	0,39	-
10	Desenvolvimento do Comércio e Serviços	70.000,00	1.165.000,00	16,64	85.560,00	0,07	1,22	-
11	Incentivo às Exportações	137.168,00	300	0	300	1	0	-
12	Educação a Distância	1.290.012,00	1.612.998,00	1,25	121.398,00	0,08	0,09	36.897,01
13	Democratização da Comunicação	2.926.002,00	2.550.000,00	0,87	6.108.055,00	2,4	2,09	5.164.146,55
14	Governo Transparente	1.341.354,00	166.000,00	0,12	162.100,00	0,98	0,12	31.657,45
15	Administração Fiscal Eficiente – PROMOTAF	7.531.032,00	1.776.438,00	0,24	2.408.198,00	1,36	0,32	1.955.984,60
16	Modernização da Tec. de Informação do Estado do Piauí	9.765.660,00	274.421,00	0,03	203.421,00	0,74	0,02	41.410,35
17	Modernização da Gestão Pública	4.205.039,00	38.878.068,00	9,25	41.959.566,00	1,08	9,98	37.199.079,63
18	Qualificação do Trabalhador Público	5.067.329,00	2.997.644,00	0,59	2.290.644,00	0,76	0,45	538.153,21
19	Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas	670.147,00	311.680,00	0,47	157.292,00	0,5	0,23	52.127,80
20	Integração Rodoviária	16.806.900,00	39.700.750,00	2,36	101.905.288,00	2,57	6,06	93.241.798,91
21	Desenvolvimento dos transportes e integração multi-modal	94.533.135,00	10.224.027,00	0,11	22.831.743,00	2,23	0,24	11.169.851,13
22	Gerenciamento dos Recursos Hídricos	1.910.770,00	5.403.600,00	2,83	5.316.786,00	0,98	2,78	1.334.882,60
23	Planejamento, Aproveit. e Ampliação da Oferta Hídrica	12.029.266,00	31.513.441,00	2,62	37.913.532,00	1,2	3,15	23.461.798,76
24	Aproveitamento dos recursos minerais	9.000,00	88.320,00	9,81	88.320,00	1	9,81	-
25	Prisão Segura, Sociedade Protegida	4.881.950,00	4.927.243,00	1,01	6.850.674,00	1,39	1,4	3.956.820,66
26	Direitos Humanos, Direitos de Todos	4.530.000,00	534.427,00	0,12	642.119,00	1,2	0,14	204.230,54
27				-		-	-	
28	Geração de Emprego e Renda	1.889.850,00	74.862,00	0,04	9.862,00	0,13	0,01	
29	Intermediação e Qualificação Profissional	2.057.092,00	2.130.200,00	1,04	3.861.500,00	1,81	1,88	2.432.142,85
30	Atenção à Criança, ao adolescente e ao Jovem	5.012.639,00	4.306.636,00	0,86	4.880.929,00	1,13	0,97	2.709.752,25
31	Proteção Social e Promoção da Cidadania	9.069.481,00	2.526.943,00	0,28	1.219.357,00	0,48	0,13	561.416,99
32	Desenvolvimento Comunitário	5.657.960,00	6.031.000,00	1,07	1.985.791,00	0,33	0,35	1.105.275,55
33	Fomento à Org. e à Promoção dos Direitos de Cidadania	67.500,00		-		-	-	
34	Prevenção e Preparação para Emergências e Desastres	2.118.908,00	470.180,00	0,22	785.401,00	1,67	0,37	352.420,82
35	Programa de Resposta aos Desastres e Acidentes	1.812.950,00	395.089,00	0,22	333.684,00	0,84	0,18	123.293,32

36	Ampliação do Acesso aos Serviços de Saúde	8.415.960,00	5.550.000,00	0,66	4.125.276,00	0,74	0,49	2.327.864,99
37	Controle de Endemias e Vigilância em Saúde	33.172.885,84	20.461.932,00	0,62	19.349.642,00	0,95	0,58	8.570.266,27
38	Fortalecimento da Gestão Democrática do SUS	128.818.295,54	163.069.000,00	1,27	179.289.700,00	1,1	1,39	164.883.672,95
39	Habitat Piauí	83.337.900,00	1.345.000,00	0,02	-	-	-	-
40	Saneamento e Qualidade de Vida	89.620.689,50	32.393.580,00	0,36	13.101.233,00	0,4	0,15	7.151.229,51
41	Desenvolvimento Urbano	12.849.000,00	8.723.000,00	0,68	13.649.684,00	1,56	1,06	10.262.732,94
42	Planejamento para o desenvolvimento sustentável	687.942,00	308.110,00	0,45	419.220,00	1,36	0,61	70.622,10
43	Desenvolvimento e combate à pobreza	54.978.425,00	19.268.000,00	0,35	26.408.887,00	1,37	0,48	13.489.414,73
44	Prevenção da violência	22.678.350,00	29.721.431,00	1,31	25.132.125,00	0,85	1,11	10.414.984,12
45	Inclusão e desenvolvimento da agricultura familiar	18.868.683,00	8.403.014,00	0,45	12.111.200,00	1,44	0,64	4.332.758,57
46	Sementes e mudas	484.075,00	625.000,00	1,29	511.440,00	0,82	1,06	506.111,15
47	Infra-estrutura e logística para o desenvolvimento rural	8.093.052,00	6.755.460,00	0,83	22.630.734,00	3,35	2,8	15.224.065,50
48	Defesa agropecuária	712.590,00	1.138.726,00	1,6	550.726,00	0,48	0,77	62.740,95
49	Prog.Permanente de Convivência com o Semi-Árido	13.688.120,00	2.145.000,00	0,16	1.224.900,00	0,57	0,09	136.851,12
50	Implementação da reforma agrária	5.212.020,00	1.205.335,00	0,23	1.088.218,00	0,9	0,21	337.467,38
51	Incentivo ao agronegócio	144.946.599,80	1.507.690,00	0,01	8.473.027,00	5,62	0,06	6.705.581,92
52	Democratização da cultura e da produção artística	3.702.278,00	4.376.108,00	1,18	3.651.029,00	0,83	0,99	2.289.232,96
53	Pesquisa, resgate e preservação do patrimônio histórico-cultural	3.069.522,00	1.198.000,00	0,39	1.724.514,00	1,44	0,56	460.131,72
54	Metrologia legal	2.639.299,00	230.000,00	0,09	179.000,00	0,78	0,07	178.024,61
55	Assistência e saúde do servidor público estadual	44.510.000,00	30.413.328,00	0,68	70.824.226,00	2,33	1,59	67.667.833,67
56	Previdência	76.780.500,00	239.108.713,00	3,11	656.608.365,00	2,75	8,55	641.406.742,86
57	Programa Fome Zero	10.612.367,00	3.815.382,00	0,36	21.245.538,00	5,57	2	18.609.016,52
58	Integração da pessoa portadora de deficiência	4.723.154,00	1.552.230,00	0,33	1.491.030,00	0,96	0,32	279.859,00
59	Democratização do acesso à escola	294.782.054,00	29.449.438,00	0,1	34.373.522,00	1,17	0,12	29.557.282,15
60	Elevação do padrão de qualidade da rede pública de educação	80.322.355,00	28.410.268,00	0,35	18.120.397,00	0,64	0,23	15.305.244,53
61	Valorização dos profissionais da educação	7.429.062,00	128.478.381,00	17,29	118.609.291,00	0,92	15,97	117.263.555,06
62	Gestão das políticas públicas do setor educacional	69.288.740,00	164.535.605,00	2,37	175.220.298,00	1,06	2,53	159.225.999,45
63	Escola Ideal	12.170.000,00	-	-	-	-	-	-
64	Desenvolvimento do ensino superior	29.859.700,00	14.441.150,00	0,48	13.453.927,00	0,93	0,45	11.468.026,55
65	Combate ao Desperdício	116.000,00	164.000,00	1,41	6.000,00	0,04	0,05	-
66	Fortalecimento do Turismo	26.644.539,00	10.169.247,00	0,38	10.740.736,00	1,06	0,4	1.880.070,38
67	Assistência Técnica e extensão rural	223.100,00	2.358.500,00	10,57	5.117.650,00	2,17	22,94	2.593.877,96
68	Combate à Desertificação	280.690,00	725.000,00	2,58	711.150,00	0,98	2,53	100.771,26
69	Desenvolvimento do esporte	3.920.150,00	5.796.566,00	1,48	8.415.915,00	1,45	2,15	4.839.962,48
70	Gestão Integrada do Meio Ambiente	2.781.795,00	455.000,00	0,16	674.950,00	1,48	0,24	451.480,58
71	Conservação de recursos ambientais	1.516.890,00	7.691.525,00	5,07	9.292.196,00	1,21	6,13	154.346,56
72	Proágua – Semi-árido	1.540.000,00	-	-	-	-	-	-
90	Dívida Interna	-	152.360.618,00	-	317.026.376,00	2,08	-	317.026.373,23
91	Dívida Externa	-	22.899.692,00	-	16.899.692,00	0,74	-	16.899.691,71
92	Transferências a Municípios	-	172.039.290,00	-	288.601.867,00	1,68	-	288.601.845,19
93	Prog. De Formação do Patrim. Do Servidor Público-PAS	-	9.543.945,00	-	20.910.551,00	2,19	-	20.910.549,25
99	Reserva de Contingência	-	14.825.859,00	-	59	0	-	-
	Totais	2.858.440.916,48	2.608.292.484,00	0,91	3.616.020.453,00	1,39	1,27	3.294.565.862,92

Fonte: Elaborado pela Autora (2008)

Apêndice B – Comparativo dos Valores Financeiros Relativos a 2007 do PPA, da LOA e da Execução Orçamentária.

PROGRAMAS PPA 2004-2007		PPA 2007	ORÇ ORIGINAL 2007	ORÇ ORI / PPA	ORÇ ATUALIZADO 2007	ORÇ ATU / ORÇ ORI	ORÇ ATU / PPA	EMPENHADO 2007
1	Processo legislativo	91.899.715,00	43.563.334,00	0,47	33.998.539,00	0,78	0,37	31.561.811,95
2	Fiscalização Financeira e Orçamentária Externa	2.036.954,00	4.004.000,00	1,97	3.312.279,00	0,83	1,63	1.949.539,33
3	Processo Judiciário	146.074.939,00	10.188.724,00	0,07	10.664.438,00	1,05	0,07	5.771.429,71
4	Apoio Administrativo	752.663.523,80	1.284.429.944,00	1,71	1.712.659.940,00	1,33	2,28	1.663.181.759,96
5	Desenvolvimento do Artesanato	1.794.020,00	367.038,00	0,20	305.717,00	0,83	0,17	227.881,25
6	Prog. de Desenvolvimento Sustentável da Cultura da Mamona		-		-			-
7	Fomento a Ciência e Tecnologia	16.702.786,00	3.045.701,00	0,18	3.318.068,00	1,09	0,20	1.342.994,75
8	Desenvolvimento Industrial	368.424.191,00	188.100,00	0,00	9.500,00	0,05	0,00	-
9	Atração de Investimentos	346.758,00	96.500,00	0,28	96.500,00	1,00	0,28	-
10	Desenvolvimento do Comércio e Serviços	70.000,00	1.168.500,00	16,69	53.500,00	0,05	0,76	-
11	Incentivo às Exportações	137.168,00	6.000,00	0,04	6.000,00	1,00	0,04	-
12	Educação a Distância	1.440.012,00	260.000,00	0,18	125.000,00	0,48	0,09	35.086,54
13	Democratização da Comunicação	2.926.002,00	2.170.000,00	0,74	7.598.737,00	3,50	2,60	7.232.775,89
14	Governo Transparente	1.368.354,00	189.600,00	0,14	183.892,00	0,97	0,13	119.943,85
15	Administração Fiscal Eficiente – PROMOTAF	7.531.032,00	1.347.650,00	0,18	2.908.791,00	2,16	0,39	2.887.244,62
16	Modernização da Tec. de Informação do Estado do Piauí	10.632.684,00	642.660,00	0,06	656.342,00	1,02	0,06	421.040,83
17	Modernização da Gestão Pública	4.101.539,00	25.085.019,00	6,12	22.828.936,00	0,91	5,57	17.128.475,33
18	Qualificação do Trabalhador Público	3.487.593,00	4.238.235,00	1,22	991.289,00	0,23	0,28	757.669,12
19	Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas	670.147,00	270.945,00	0,40	400,00	0,00	0,00	-
20	Integração Rodoviária	16.806.900,00	66.166.263,00	3,94	85.056.462,00	1,29	5,06	77.014.061,01
21	Desenvolvimento dos transportes e integração multi-modal	396.518.135,00	11.698.842,00	0,03	16.742.795,00	1,43	0,04	5.039.818,32
22	Gerenciamento dos Recursos Hídricos	1.670.770,00	2.615.429,00	1,57	2.075.269,00	0,79	1,24	610.336,23
23	Planejamento, Aproveit. e Ampliação da Oferta Hídrica	11.618.946,00	34.220.828,00	2,95	40.220.075,00	1,18	3,46	36.948.355,11
24	Aproveitamento dos recursos minerais	9.000,00	84.020,00	9,34	80.020,00	0,95	8,89	-
25	Prisão Segura, Sociedade Protegida	4.881.950,00	6.983.666,00	1,43	8.687.348,00	1,24	1,78	5.264.737,79
26	Direitos Humanos, Direitos de Todos	4.530.000,00	323.900,00	0,07	151.841,00	0,47	0,03	59.973,14
27								
28	Geração de Emprego e Renda	1.889.850,00	37.000,00	0,02	723.150,00	19,54	0,38	545.336,96
29	Intermediação e Qualificação Profissional	2.057.092,00	2.160.681,00	1,05	3.783.342,00	1,75	1,84	2.472.491,78
30	Atenção à Criança, ao adolescente e ao Jovem	5.012.639,00	3.402.266,00	0,68	3.919.394,00	1,15	0,78	3.274.568,27
31	Proteção Social e Promoção da Cidadania	9.130.025,00	794.010,00	0,09	1.227.460,00	1,55	0,13	1.078.538,81
32	Desenvolvimento Comunitário	5.657.960,00	5.582.129,00	0,99	2.461.029,00	0,44	0,43	1.285.783,81

33	Fomento à Org. e à Promoção dos Direitos de Cidadania	137.500,00	2.063.866,00	15,01	1.494.520,00	0,72	10,87	1.099.915,55
34	Prevenção e Preparação para Emergências e Desastres	1.688.908,00	2.829.004,00	1,68	6.434.503,00	2,27	3,81	37.753,99
35	Programa de Resposta aos Desastres e Acidentes	1.812.950,00	754.264,00	0,42	653.885,00	0,87	0,36	352.233,70
36	Ampliação do Acesso aos Serviços de Saúde	10.749.520,00	6.860.000,00	0,64	4.221.044,00	0,62	0,39	2.368.414,78
37	Controle de Endemias e Vigilância em Saúde	33.844.978,84	17.559.903,00	0,52	16.208.219,00	0,92	0,48	5.677.860,20
38	Fortalecimento da Gestão Democrática do SUS	118.134.726,76	191.818.703,00	1,62	196.656.754,00	1,03	1,66	183.663.707,28
39	Habitar Piauí	96.140.000,00	8.482.250,00	0,09	3.450.000,00	0,41	0,04	-
40	Saneamento e Qualidade de Vida	39.007.000,00	22.378.467,00	0,57	9.675.558,00	0,43	0,25	4.240.597,85
41	Desenvolvimento Urbano	12.335.500,00	17.746.686,00	1,44	9.789.962,00	0,55	0,79	8.797.121,86
42	Planejamento para o desenvolvimento sustentável	687.942,00	62.085,00	0,09	10.000,00	0,16	0,01	-
43	Desenvolvimento e combate à pobreza	54.978.425,00	22.647.125,00	0,41	30.198.479,00	1,33	0,55	8.042.151,92
44	Prevenção da violência	22.678.350,00	44.410.066,00	1,96	22.256.314,00	0,50	0,98	16.907.464,89
45	Inclusão e desenvolvimento da agricultura familiar	14.878.283,00	15.292.716,00	1,03	25.547.764,00	1,67	1,72	22.548.420,08
46	Sementes e mudas	484.075,00	185.000,00	0,38	3.142.650,00	16,99	6,49	3.127.838,12
47	Infra-estrutura e logística para o desenvolvimento rural	11.655.552,00	3.040.000,00	0,26	11.443.484,00	3,76	0,98	8.104.661,49
48	Defesa agropecuária	712.590,00	1.258.726,00	1,77	155.731,00	0,12	0,22	63.938,88
49	Prog.Permanente de Convivência com o Semi-Árido	13.688.120,00	1.382.000,00	0,10	385.742,00	0,28	0,03	184.282,82
50	Implementação da reforma agrária	5.539.735,15	1.108.843,00	0,20	819.182,00	0,74	0,15	104.573,51
51	Incentivo ao agronegócio	44.838.349,80	2.001.500,00	0,04	9.428.427,00	4,71	0,21	8.800.138,87
52	Democratização da cultura e da produção artística	4.058.732,00	1.691.580,00	0,42	3.681.079,00	2,18	0,91	2.358.362,51
53	Pesquisa, resgate e preservação do patrimônio histórico-cultural	3.690.396,00	3.543.857,00	0,96	3.442.167,00	0,97	0,93	476.047,16
54	Metrologia legal	2.169.900,00	53.000,00	0,02	53.000,00	1,00	0,02	6.220,96
55	Assistência e saúde do servidor público estadual	44.510.000,00	57.968.960,00	1,30	86.199.770,00	1,49	1,94	84.259.203,86
56	Previdência	76.780.500,00	348.174.473,00	4,53	563.819.512,00	1,62	7,34	562.824.735,99
57	Programa Fome Zero	10.612.367,00	2.147.816,00	0,20	1.546.237,00	0,72	0,15	1.188.919,00
58	Integração da pessoa portadora de deficiência	837.064,00	935.000,00	1,12	845.759,00	0,90	1,01	255.015,27
59	Democratização do acesso à escola	294.782.054,00	53.826.440,00	0,18	67.072.082,00	1,25	0,23	55.382.215,02
60	Elevação do padrão de qualidade da rede pública de educação	80.322.355,00	191.838.819,00	2,39	169.826.520,00	0,89	2,11	159.785.751,70
61	Valorização dos profissionais da educação	7.429.062,00	129.270.294,00	17,40	216.945.627,00	1,68	29,20	201.443.364,62
62	Gestão das políticas públicas do setor educacional	69.288.740,00	29.024.114,00	0,42	11.033.671,00	0,38	0,16	3.710.538,43
63	Escola Ideal	12.170.000,00	-	-	-	-	-	-
64	Desenvolvimento do ensino superior	14.191.700,00	13.206.358,00	0,93	12.310.509,00	0,93	0,87	10.774.677,35
65	Combate ao Desperdício	116.000,00	-	-	-	-	-	-
66	Fortalecimento do Turismo	20.983.651,00	16.335.759,00	0,78	18.576.459,00	1,14	0,89	2.885.236,63
67	Assistência Técnica e extensão rural	223.100,00	3.842.170,00	17,22	4.067.517,00	1,06	18,23	1.999.897,59
68	Combate à Desertificação	280.690,00	1.099.600,00	3,92	1.059.000,00	0,96	3,77	49.639,08
69	Desenvolvimento do esporte	2.732.300,00	6.317.889,00	2,31	9.893.149,00	1,57	3,62	8.923.607,70
70	Gestão Integrada do Meio Ambiente	2.781.795,00	2.634.000,00	0,95	2.498.250,00	0,95	0,90	922.989,79

71	Conservação de recursos ambientais	788.890,00	1.069.085,00	1,36	1.234.585,00	1,15	1,56	54.634,32
72	Proágua – Semi-árido	-						
90	Dívida Interna	-	270.151.847,00		473.702.682,00	1,75		468.401.595,04
91	Dívida Externa	-	26.535.328,00		31.135.369,00	1,17		26.262.707,32
92	Transferências a Municípios	-						
93	Prog. de Formação do Patrim. do Serv. Público	-	27.000.000,00		39.437.840,00	1,46		39.312.999,28
99	Reserva de Contigência	-	8.408.219,00			-		
	Totais	3.004.832.486,35	3.072.286.796,00	1,02	4.035.199.055,00	1,31	1,34	3.771.611.088,77

Fonte: Elaborado pela Autora (2008)