

UNIFESP - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO

EPPEN – ESCOLA PAULISTA DE POLÍTICA, ECONOMIA E NEGÓCIOS

**A SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SOB A ÓTICA DA TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA**

ALUNA: LUZIA DE OLIVEIRA JESUS

ORIENTADORA: PROF^a DRA. LUCIANA MASSARO ONUSIC

OSASCO

2015

Prof^a. Dr^a. Soraya Soubhi Smaili
Reitora da Universidade Federal de São Paulo

Prof^a. Dr^a. Luciana Massaro Onusic
Diretora da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios - EPPEN

Prof. Dr. Ricardo Luiz Pereira Bueno
Coordenador do Programa de Pós Graduação em Mestrado Profissional em Gestão de
Políticas e Organizações Públicas

LUZIA DE OLIVEIRA JESUS

**A SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SOB A ÓTICA DA TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA**

Trabalho apresentado à Escola Paulista de Política, Economia e Negócios – EPPEN, da Universidade Federal de São Paulo, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas e Organizações Públicas.

Orientadora: Prof^a Dra. Luciana Massaro Onusic

OSASCO

2015

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação da Unifesp/Campus Osasco
Escola Paulista de Política, Economia e Negócios – EPPEN
Dados fornecidos pelo (a) autor (a)

J58a Jesus, Luzia de Oliveira.

A Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo sob a Ótica da Transparência Orçamentária/ Luzia de Oliveira Jesus. São Paulo, 2015. 150 fls.

Orientadora: Luciana Massaro Onusic.

Dissertação (mestrado profissional) – Universidade Federal de São Paulo, Escola Paulista de Política, Economia e Negócios. Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas e Organizações Públicas, 2015.

1. Governança. 2. Transparência. 3. Orçamento. 4. Percepção dos Colaboradores. I. Onusic, Luciana Massaro II. Dissertação – Unifesp/EPPEN. III. Título

CDD 23. ed. – 658

Nome: Luzia de Oliveira Jesus

Título: A Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo sob a Ótica da
Transparência Orçamentária.

Trabalho apresentado à Escola Paulista de
Política, Economia e Negócios – EPPEN, da
Universidade Federal de São Paulo, como
requisito para obtenção do título de Mestre em
Gestão de Políticas e Organizações Públicas.

Aprovado em:

Banca examinadora

Prof (a) Dr (a): Andresa Silva Neto Francischini
Instituição: Universidade Presbiteriana Mackenzie
Assinatura: _____

Prof (a) Dr (a): Júlio Cesar Zorzenon Costa
Instituição: Universidade Federal de São Paulo
Assinatura: _____

Prof (a) Dr (a): Cíntia Rejane Möller de Araujo
Instituição: Universidade Federal de São Paulo
Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, que por intermédio de Jesus Cristo, o “Mestre” dos mestres concedeu-me o privilégio de alcançar mais esta vitória. Aproveito para agradecer, antecipadamente, pelas demais vitórias que receberei no decorrer da minha existência.

À minha mãe Dejanira que, apesar de todas as dificuldades, sempre esteve presente, seu devotado apoio muito me fortaleceu. Sua existência e o seu amor sem limite inspiraram-me a superar as dificuldades da vida.

Ao meu padrasto Carlos Alberto, pelo incentivo nas horas difíceis. Sua constante ajuda sempre foi muito preciosa.

Às minhas queridas irmãs e amigas, Rose e Angela e ainda aos meus sobrinhos, tios e primos, por compreenderem, nos momentos da minha ausência, dedicados ao estudo.

À minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Luciana Massaro Onusic, pela sua atenção, dedicação, orientação e exigências, durante o desenvolvimento deste trabalho.

À Prof.^a Dr.^a Cíntia Rejane Möller de Araujo e à Prof.^a Dr.^a Patrícia Siqueira Varella, pelas suas importantes e valorosas contribuições para qualificação deste trabalho.

À Prof.^a Dr.^a Andresa Silva Neto Francischini e ao Prof. Dr. Júlio Cesar Zorzenon Costa, por utilizarem parte de seu precioso tempo para participarem da banca examinadora.

À Coordenadora Dra. Yukimi Nagata da Coordenadoria de Orçamento (CO) da Secretaria de Planejamento e Gestão (SPG), que autorizou a realização da pesquisa de campo.

Aos diretores da CO, os quais foram muito atenciosos durante as entrevistas, colocando-se à disposição para me ajudar nesta etapa tão árdua.

Aos amigos e companheiros de trabalho, os quais contribuíram grandemente, não apenas por responderem ao questionário, mas principalmente, por tornarem o convívio diário mais alegre.

À amiga Luana, que esteve presente em minha vida desde a graduação e foi quem me incentivou a trilhar essa nova jornada acadêmica. Agradeço pela sua inestimável amizade, pelo seu carinho e por suas valiosas contribuições neste trabalho.

Aos colegas mestrandos, pela bela convivência que tivemos e pelo aprendizado adquirido com eles durante todo o curso. Não posso deixar de agradecer, principalmente, aos colegas: Jane, Flávia, Luciana, Sergio, Marcelo Leonardeli e Marcelo Ulliana, meus companheiros de viagem e que tornaram mais tranquilas as minhas voltas para casa.

Enfim, a todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigado.

RESUMO

Este trabalho teve por objetivo verificar qual a percepção dos colaboradores, no que diz respeito à transparência no decorrer do processo orçamentário, tendo em vista a imperativa necessidade de que estes tenham acesso às informações, sistemas e ferramentas que sejam, por sua vez, apropriadas ao desempenho de suas funções. A fim de atender a finalidade proposta foi abordado o tema da transparência no processo orçamentário, utilizando-se como referencial teórico, as concepções de governança direcionada ao setor público, com ênfase no princípio da transparência. Para consecução deste desígnio, optou-se pela metodologia do Estudo de Caso, o qual foi realizado na Coordenadoria de Orçamento (CO) da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo (SPG), considerando seu papel primordial na consolidação da elaboração orçamentária dos entes estatais, no âmbito do Estado de São Paulo. A pesquisa de campo foi realizada por meio de questionários, entrevistas e auxílio de pesquisa documental. Neste estudo a proposta foi enfatizar a percepção da transparência sob a ótica dos colaboradores da CO, verdadeiros executores do processo orçamentário, cujo resultado de suas ações podem, ou não, corresponder aos anseios da sociedade. Constatou ser imprescindível que haja transparência, não apenas no decorrer do processo orçamentário, mas ainda que esta clareza seja percebida por quem executa esta tarefa. Ademais, salientou-se a importância de comunicação e clareza em todos os procedimentos adotados no ciclo orçamentário, para que o trabalho resultante seja sempre apresentado com clareza e total imparcialidade. Através da pesquisa documental averiguou-se que a SPG atua orientada pelos princípios da transparência, no entanto, esta atuação é ainda insipiente, já que apenas segue as normas vigentes. Além disso, a pesquisa de campo demonstrou que, sob a ótica dos colaboradores, não há clareza nos processos desempenhados pela Coordenadoria, pois as respostas obtidas, seja pelos questionários ou pelas entrevistas, não apontam total transparência na relação de trabalho, havendo ainda divergências consideráveis na percepção dos mesmos. Foram apresentadas sugestões de melhorias, das quais se destacam: Proposta de criação e aperfeiçoamento de mecanismos que permitam à sociedade civil participar de forma mais efetiva na elaboração da peça orçamentária; necessidade de maior descentralização do serviço e das informações; valorização e compatibilização dos cargos e da rotina de trabalho; cursos de aperfeiçoamento, mudança de mentalidade da organização, e, ainda, melhor integração entre os vários sistemas da Instituição. Há necessidade de estudos adicionais, a fim de que seja analisada a questão da transparência no que tange à comunicação interna, já que este tópico foi bastante ressaltado pela maioria dos colaboradores, como sendo, ainda, um mecanismo bastante falho e merecedor de muita atenção e extrema necessidade de melhorias em âmbito institucional.

Palavras-chave: Governança, Transparência, Orçamento, Percepção dos Colaboradores.

ABSTRACT

This study aimed to verify the perception of the employees regarding to the transparency during the budgetary process, given the imperative need that they have access to information, systems and tools that are, in turn, allocated to perform its functions. In order to meet the purpose proposed, was approached the topic of transparency in the budgetary process, using as a theoretical reference the governance concepts aimed at the public sector, with emphasis on the principle of transparency. To achieve this purpose, we opted for the methodology of the case study, which was conducted in the Budget Coordination (CO) of the Department of Planning and State of São Paulo Management (GSP), considering its leading role in the consolidation of budgeting State entities within the State of São Paulo. The research was conducted through questionnaires, interviews and desk research assistance. In this study, the proposal was to emphasize the perception of the transparency from the perspective of CO employees, true executors of the budgetary process, the result of its actions may or may not correspond the expectations of society. It was found to be essential to have transparency, not only during the budgetary process, but this also need to be clearly perceived by those who perform this task. Moreover, it stresses the importance of communication and clarity in all the procedures adopted in the budget cycle, so that the resulting work is always presented clearly and impartially. Through documentary research it was examined that the SPG acts guided by the principles of transparency, however, this activity is still incipient, since only follows the standards. In addition, the field research has shown that, from the perspective of the employees, there is no clarity in the processes performed by the Coordination because the responses, either by questionnaires or from interviews, don't point a full transparency in the working relationship, and there is still a considerable divergence in their perception. Suggestions for improvements were presented, of which we highlight: Proposal for the creation and improvement of mechanisms that allow the civil society to participate more effectively in the preparation of the budgetary piece; need for greater decentralization of the service and information; enhancement and harmonization of positions and routine work; master classes, change of mentality of the organization, and also better integration between the various systems of the institution. There is a need for additional studies in order to analyze the issue of transparency with regard to the internal communication, since this topic was quite stressed by most of the employees as still being a very flawed mechanism and deserving of much attention and dire need of improvements in the institutional sphere.

Keywords: Governance, Transparency, Budget, Employee Perception.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

A.C: Antes de Cristo

CEPAM: Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal

CF: Constituição Federal

CGA: Corregedoria Geral da Administração

CGU: Controladoria Geral da União

CO: Coordenadoria de Orçamento

CPA: Coordenadoria de Planejamento e Avaliação

D: Diretores

DCIO: Diretoria de Consolidação e Informações Orçamentárias

DPDO: Diretoria de Pesquisa e Desenvolvimento Orçamentário

FMI: Fundo Monetário Internacional

GPO: Gerencia de Programação Orçamentária

IBAM: Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBGC: Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

IFAC: *International Federation of Accountants*

LAI: Lei de Acesso à Informação

LC: Lei Complementar

LDO: Lei de Diretrizes Orçamentária

LOA: Lei Orçamentária Anual

LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal

ONU: Organização das Nações Unidas

OP: Orçamento Participativo

POS: Planejamento Orçamentário Setorial

PPA: Plano Plurianual

PSC: *Public Sector Committee*

SGP: Secretaria de Planejamento e Gestão

T: Técnicos

VRC: Valor Referencial de Custeio

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Elementos da Transparência	40
Figura 2 - Organograma da SPG	71
Figura 3 - Resposta dos técnicos a questão de nº 1- Fase 2: Execução e Controle.	82
Figura 4 - Demonstrativo dos Sistemas Internos existentes.....	113
Figura 5- Audiências Públicas.....	115
Figura 6 - Votação e Audiências Públicas.....	116
Gráfico 1 - Resposta dos técnicos a questão de nº 1- Fase Elaboração.....	76
Gráfico 2 - Resposta dos técnicos à questão de nº 2- Fase de Elaboração.....	77
Gráfico 3 - Resposta dos técnicos a questão de nº 3- Fase Elaboração.....	78
Gráfico 4 - Resposta dos técnicos a questão de nº 4- Fase Elaboração.....	80
Gráfico 5 - Resposta dos técnicos a questão de nº 5- Fase Elaboração.....	81
Gráfico 6 - Resposta dos técnicos a questão de nº 2- Fase Execução e Controle.....	83
Gráfico 7 - Resposta dos técnicos a questão de nº 3- Fase Execução e Controle.....	84
Gráfico 8 - Resposta dos técnicos a questão de nº 4- Fase Execução e Controle.....	84
Gráfico 9 - Resposta dos técnicos a questão de nº 5 - Fase Execução e Controle.....	85
Gráfico 10 - Resposta dos técnicos a questão de nº 6- Fase Execução e Controle.....	86
Gráfico 11- Resposta dos técnicos a questão de nº 7- Fase Execução e Controle.....	87

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Resposta dos técnicos a questão de nº 8 - Fase Execução e Controle.....	88
Quadro 2 - Resposta dos técnicos a questão de nº 9 - Fase Execução e Controle.....	90
Quadro 3 - Resposta dos técnicos a questão de nº 10 - Fase Execução e Controle.....	92
Quadro 4 - Resposta dos técnicos a questão de nº 11- Fase Execução e Controle.....	94

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	5
RESUMO.....	6
ABSTRACT	7
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	8
LISTA DE ILUSTRAÇÕES	9
LISTA DE QUADROS.....	10
SUMÁRIO	11
1 INTRODUÇÃO	13
1.1 Definição do problema	14
1.2 Objetivos da pesquisa.....	15
1.2.1 Objetivo geral.....	15
1.2.2 Objetivos específicos.....	16
1.3 Delimitação do estudo	16
1.4 Justificativa do estudo	17
1.5 Estrutura do trabalho	19
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	20
2.1 Governança	20
2.1.1 A governança e sua origem.....	20
2.1.2 A boa governança	23
2.1.3 Governança corporativa	25

2.1.3.1	Princípios de governança corporativa	26
2.1.3.1.1	Os princípios de governança corporativa segundo IBGC	26
2.1.3.1.2	Os princípios de governança corporativa segundo IFAC.....	30
2.1.4	Governança no setor público.....	31
2.1.5	A importância da governança na gestão estatal	32
2.1.6	Ética e governança: caminhando para a transparência	35
2.2	Transparência na gestão pública.....	38
2.2.1	Elementos da transparência	40
2.2.2	Limitações da transparência	41
2.3	Transparência e legislação	42
2.3.1	Lei de responsabilidade fiscal.....	43
2.3.2	Lei da transparência.....	45
2.3.3	Lei de acesso à informação	46
2.3.4	Transparência fiscal	47
3	METODOLOGIA.....	50
3.1	Tipo de pesquisa	50
3.2	População e amostra.....	52
3.3	Coleta de dados	52
3.4	Análise dos dados.....	54
3.5	Trajetória da pesquisa.....	56
3.5.1	Estratégia de pesquisa	57
3.5.1.1	Protocolo do estudo de caso	57

3.6 O estudo de caso.....	63
3.6.1 As peças orçamentárias	63
3.6.2 O orçamento	65
3.6.3 O papel da Secretaria de Planejamento e Gestão	66
3.6.3.1 A importância do planejamento e do orçamento.....	69
3.6.3.2 Organograma da Secretaria de Planejamento e Gestão	71
3.6.4 Transparência orçamentária e participação cidadã: Audiência pública e orçamento participativo	72
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	76
4.1 Apresentação do questionário	76
4.2 Apresentação das entrevistas.....	96
4.3 Apresentação documental.....	110
4.4 Análise dos dados.....	121
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	130
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	136
APÊNDICE 1	144
Proposta de roteiro de entrevista estruturada	144
APÊNDICE 2	146
Questionário aplicado aos técnicos	146

1 INTRODUÇÃO

O cenário brasileiro, seja considerando a esfera federal, estadual e ainda municipal, evidencia atualmente uma intensa crise, que abrange não apenas os meios financeiros, mas também os de ordem política e econômica. Nestas circunstâncias, principalmente no âmbito da Administração Pública, ocorrem importantes discussões, com o objetivo de enfrentar esta situação, que por sua vez, tendem a intervir na gestão das organizações.

Nesse contexto, as práticas de governança e de boa gestão ocupam posições de destaque, uma vez que têm por como preocupação criar um conjunto eficiente de mecanismos e princípios, com a finalidade primordial de preservação e otimização do valor da organização (IBGC, 2009).

A implantação de boas práticas na evidenciação dos atos e das contas da gestão pública são temas de extrema relevância social e que cada vez mais ganham notoriedade. Diante disso, estão sendo inseridos, gradativamente, esforços com o intuito de introduzir uma efetiva transparência nos atos da administração, com ênfase no acompanhamento da elaboração, execução e prestação de contas do orçamento público.

Ademais, conforme salienta Alves (2009), para uma análise mais realista do processo orçamentário é indispensável considerar que a sociedade brasileira é assinalada por graves e contínuos escândalos de corrupção, os quais envolvem desvios, malversação, bem como ineficiência na aplicação dos recursos públicos. Este contexto demonstra ser imprescindível a transparência nos procedimentos adotados no ciclo orçamentário, bem como da necessidade de existência de mecanismos de controle mais eficazes.

Tendo em vista a necessidade de cumprimento deste importante papel, a Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo - SPG, por meio de sua Coordenadoria de Orçamento, foi estabelecida como a unidade executiva que centraliza as atividades relativas ao Sistema Orçamentário Estadual e aos assuntos relacionados à gestão orçamentária e financeira da administração paulista, sendo suas atividades primordiais para a execução dessas atribuições.

Assim, diante da relevância do assunto em questão, esse trabalho trata do tema transparência orçamentária, tendo como foco principal averiguar sua existência nos processos de elaboração, execução e controle do processo orçamentário.

A intenção é analisar se este importante princípio, ditado pelo código de boas práticas de governança corporativa do IBGC, é percebido, de forma clara e transparente, pelos colaboradores da Coordenadoria de Orçamento da Secretaria de Planejamento e Gestão durante o processo de elaboração e execução do orçamento público, averiguando, para tanto, se há acompanhamento e orientação regular em todas as fases deste processo, bem como a existência de comunicação interna e de mecanismos para os colaboradores expressarem suas dúvidas, preocupações e reclamações.

Quando da elaboração deste trabalho, verificou-se a existência de diversos estudos que abordam o tema da transparência na administração pública e, ainda, com destaque à transparência no ciclo orçamentário. Todavia, este trabalho se difere dos demais pelo fato de que a maioria deles é visto apenas pela ótica da sociedade civil ou da relação entre a administração pública e os demais entes estatais, ou seja, de forma mais genérica.

Neste estudo a proposta é enfatizar a percepção da transparência sob a ótica de seus colaboradores, verdadeiros executores do processo orçamentário, cujas ações podem ou não corresponder aos anseios da sociedade.

1.1 Definição do problema

Tendo em vista a atual preocupação com a transparência no setor público, o presente estudo faz menção ao orçamento público, cuja finalidade é assinalar o planejamento e a aplicação dos recursos estatais. Considerando que o orçamento é um importante instrumento de planejamento das ações governamentais, constata-se que o mesmo é fidedigno¹ e efetivo² quando consegue evidenciar, de fato, o gasto público que será realizado pelo governo (ALVES, 2012).

¹ Entende-se por ser merecedor de crédito (confiança); que é real e verdadeiro; autêntico.

² Efetivo é a qualidade do que atinge seu objetivo; é a capacidade de funcionar normalmente, satisfatoriamente, porém tem mais a ver com a realidade, com o que é real e verdadeiro. O efetivo é o que está realmente disponível, é incontestável, verificável, executável.

A análise sobre este tema traz inúmeras perspectivas de benefícios sob os enfoques econômico, administrativo e, principalmente, social, visto que a adequada aplicação dos recursos de que o Estado dispõe apresenta um resultado positivo diante da sociedade, cujo *feedback* alcançado fortalece a governança estatal e realimenta o processo, trazendo maior valor para a gestão organizacional.

Assim, neste trabalho, buscou-se lançar luz sobre os princípios de governança descritos na literatura, com específica atenção ao princípio da transparência. A intenção foi averiguar se, neste contexto, a Secretaria de Planejamento e Gestão - SPG, por meio da Coordenadoria de Orçamento, desempenha o seu papel, especificamente no que concerne à designação de suas atribuições, sob a ótica da Transparência Pública, tendo em vista sua função primordial na elaboração orçamentária dos entes estatais no âmbito do Estado de São Paulo, considerando, para tanto, a percepção dos seus próprios colaboradores.

Diante do exposto, este estudo busca responder à seguinte questão de pesquisa:

“Como está inserido o princípio da transparência durante o processo de elaboração e execução do orçamento público, considerando a percepção dos colaboradores da Coordenadoria de Orçamento da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo?”

Esta situação-problema determina os objetivos deste estudo, descritos a seguir.

1. 2 Objetivos da pesquisa

1.2.1 Objetivo geral

O objetivo geral deste trabalho é verificar qual a percepção dos colaboradores da Coordenadoria de Orçamento da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo no que diz respeito à transparência no decorrer de todo o processo orçamentário, tendo em vista a imperativa necessidade de que estes tenham acesso às informações, sistemas e ferramentas que sejam, por sua vez, apropriadas ao desempenho de suas funções.

1.2.2 Objetivos específicos

Quanto ao objetivo específico, o presente estudo pretende:

- Compreender o significado da transparência no contexto das organizações públicas, com o intuito de verificar sua aplicabilidade à Coordenadoria de Orçamento da SPG no que tange ao processo de elaboração e execução do orçamento, abordando, ainda, a Lei de responsabilidade fiscal (LRF), a Lei do acesso à informação (LAI) e a Lei da transparência;
- Verificar as atribuições destinadas à Coordenadoria aqui mencionada, considerando a elaboração e execução orçamentária, a fim de conferir se a Entidade desempenha, de forma transparente, o seu papel de consolidadora orçamentária.
- Verificar se há acompanhamento e orientação regular em todas as fases do processo orçamentário;
- Verificar a existência de comunicação interna e de mecanismos para os colaboradores expressarem suas dúvidas, preocupações e reclamações;
- Verificar qual a percepção dos colaboradores no que tange à transparência orçamentária na Coordenadoria de Orçamento.

1.3 Delimitação do estudo

Sabe-se que toda pesquisa possui delimitações, sejam estas em seu conteúdo teórico, metodológico ou prático. O presente estudo possui delimitação no que se refere à pesquisa empírica, tendo em vista que, por se tratar de um Estudo de Caso único, aplicado apenas em uma instituição, possui natureza qualitativa e seus resultados, por sua vez, não podem ser extrapolados, ou seja, estendidos, nem mesmo para casos semelhantes.

1.4 Justificativa do estudo

A organização deve agir com transparência, equidade³, responsabilidade social e realizar uma prestação de contas em conformidade legal. Por meio destas iniciativas compreende-se que a transparência é uma característica da coletividade. Neste aspecto, a eficiência⁴, a equidade e a busca pelo resultado são consideradas como exemplos de desenvolvimento das organizações públicas.

Verifica-se que uma governança eficaz e transparente incita os gestores a prestarem contas de seus atos e a aplicar eficientemente os recursos com a finalidade de aperfeiçoar a administração e a oferta dos serviços e, conseqüentemente, contribuir para a melhoria da qualidade da sociedade.

A Administração Pública necessita evidenciar como suas políticas são definidas e ainda, implementadas, para atender ao máximo o interesse público. Agindo assim, estará demonstrando transparência em todos os seus atos, sendo este fator imprescindível na redução das desigualdades sociais.

É imprescindível mencionar que a publicidade do dispêndio público também pressupõe a ideia de transparência, visto que a execução da despesa orçamentária demonstra a própria atividade estatal (FERREIRA e CRUZ, 2008).

Considerando isso, conforme aponta Zuccolotto (2014), temos no orçamento um instrumento fundamental de governo, pois é a principal ferramenta de desenvolvimento de políticas públicas. O autor diz que a transparência do ciclo orçamentário é imprescindível na ordem democrática, porém salienta a necessidade de saber o que é o ciclo orçamentário e, ainda, o que compreende a sua transparência.

Verifica-se a existência de diversos trabalhos literários que versam sobre este tema. Constata-se, entretanto, que a maioria deles se refere ao assunto analisando-o sob a perspectiva da administração pública e o impacto gerado por suas ações na sociedade.

³ No sentido de igualdade, ou seja, é a característica de algo ou alguém que revela senso de justiça, imparcialidade, isenção e neutralidade.

⁴ Segundo os conceitos mais difundidos, que serão melhor explicitados mais adiante, eficiência está ligada ao melhor uso dos recursos da organização, de forma a obter seu produto ou serviço (o desejado pela organização).

Todavia, faz-se necessário considerar o tema sob a ótica do colaborador, ou seja, dos técnicos responsáveis pela elaboração e execução dos trabalhos relacionados ao orçamento propriamente dito.

Salienta-se, por oportuno, que a transparência deve estar pautada não somente entre a Administração pública e a Sociedade Civil, mas, ainda, no que se refere a sua própria máquina burocrática. É imperativo que na esfera interna, nisto considerando a equipe de gestão e todos os colaboradores responsáveis pela elaboração e execução do processo orçamentário, existam mecanismos apropriados para que se possa fornecer, de modo transparente, subsídio para a realização de seus trabalhos.

É importante que haja comunicação e clareza em todos os procedimentos adotados durante o ciclo orçamentário, para que seja mantida a integridade das informações e das decisões, trazendo melhores resultados ao longo do processo. A intenção é de que, desta forma, os procedimentos sejam sempre apresentados de modo transparente, ou seja, com clareza e total imparcialidade.

Ademais, o assunto é relevante uma vez que, em um contexto de crise de ordem econômica, o orçamento passa a ser visto como um instrumento de gestão, sendo entendido não apenas como um instrumento de planejamento, mas também como uma ferramenta capaz de auxiliar na antecipação de ações, ou seja, um mecanismo de prever o que poderá ocorrer, aumentando assim, o potencial de reação dos órgãos frente às adversidades e imprevistos inerentes à gestão governamental (LIMA, 2012).

Desta forma, espera-se com o estudo contribuir para demonstrar se o princípio da transparência está contemplado nos procedimentos adotados durante a elaboração e a execução do ciclo orçamentário, realizados pela Coordenadoria de orçamento para todos os entes estatais, no âmbito do Estado de São Paulo, considerando para tanto, a percepção do colaborador.

1.5 Estrutura do trabalho

Considerando o propósito da pesquisa, este trabalho foi construído através de uma abordagem metodológica empírico-analítica, com a condução de um estudo de caso na Secretaria de Planejamento e Gestão (SPG), mais especificamente em sua Coordenadoria de orçamento.

O presente trabalho está dividido em cinco capítulos, além das referências bibliográficas e anexos, estruturados na conformidade abaixo:

Capítulo 1 - Introdução: Discorre sobre a acepção dos antecedentes do problema, a justificativa do estudo, a definição do problema, os objetivos que norteiam a pesquisa, as delimitações do estudo e a estrutura do trabalho.

Capítulo 2 – Fundamentação Teórica: Este capítulo trata da teoria que sustenta a pesquisa através de uma contextualização mais ampla sobre governança, com foco no principio da Transparência, versando ainda sobre a Lei de responsabilidade fiscal, a Lei da transparência e a Lei de acesso à informação.

Capítulo 3 – Metodologia: Destinado a demonstrar o processo de realização da pesquisa, destacando a modalidade de pesquisa, a técnica e o instrumento de coleta de dados a serem utilizados, bem como a análise dos dados coletados. Inclui-se, neste capítulo, a estratégia de pesquisa utilizada - Estudo de caso, delineando o respectivo protocolo, abordando o papel da Secretaria de Planejamento e Gestão e apresentando, ainda, a importância do orçamento e do planejamento e o organograma estrutural da organização.

Capítulo 4 – Apresentação e Análise dos Resultados: com base nos resultados apresentados, foram realizadas as discussões sobre o assunto, a fim de conciliar a teoria e a análise das fontes de evidências do Estudo de caso.

Capítulo 5 – Considerações finais: tem por desígnio responder aos objetivos propostos pelo trabalho.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Governança

2.1.1 A governança e sua origem

Inicialmente será abordado o tema governança, resumidamente, no que tange a sua origem, o que é uma boa governança, sua aplicação no setor público e, finalmente, à governança corporativa, destacando seus princípios. O objetivo é contextualizar a transparência, tendo em vista que o tema a ser tratado está inserido entre os princípios da Governança Corporativa, conforme pode ser identificado através do manual de boas práticas de governança corporativa do Instituto de Governança Corporativa (IBGC, 2009).

Considerando o termo governança, verifica-se a existência de muitas abordagens que fazem menção sobre a sua possível origem. Nesta seção serão abordados os conceitos apresentados na literatura, cujo teor corrobora com o objetivo proposto neste trabalho.

Oliveira (2011) afirma que o conceito de Governança é muito antigo, acrescentando que a sua origem está relacionada às primeiras organizações políticas e democráticas nas cidades-estados da Grécia antiga (500 A.C a 300 A.C).

Destacando as palavras do autor, verifica-se que:

O termo “Governança” tem origem na palavra “Governo” e representa em sua essência o “Ato de Governar”, mesmo na Grécia antiga, era exigido do “Governante” certa “conduta” durante o exercício do “poder público” e relacionado aos “Atos” praticados pelo “Governante” durante o seu “Governo”, sendo requerida pelos “eleitores” uma conduta baseada em “valores” tais como: “Coerência”, “Transparência”, “Responsabilidade”, “Respeito”, “Ética” em relação ao “Grupo ou coletividade” o qual o governante deveria “representar” através dos seus “atos”. Enfim, praticar “tudo aquilo” que pudesse ser “julgado pelo bom senso de todos” como sendo um “bom governo” (OLIVEIRA, 2011).

Oliveira (2011), quando trata do assunto, elucida que na atualidade o conceito “público” de governança continua praticamente inalterado, com pequenas mudanças, tais como:

- As formas adotadas pelos governantes para que estes identifiquem as “necessidades” dos seus “eleitores” ou “representados”, tendo em vista o aumento expressivo da quantidade de “eleitores” (grifo do autor); e
- As maneiras adotadas para comunicar aos representados os seus “valores” e o “resultado” obtido pelo seu “governo”, sendo esta atitude denominada “transparência” das ações realizadas, cuja finalidade é basicamente obter “aprovação” dos “eleitores” dos atos praticados pelo “governante” em seu “governo” (grifo do autor).

O autor menciona que na Grécia antiga, destacando-se a polis de Atenas, era suficiente os governantes se deslocarem até a praça central e, se possuíssem alguma competência em oratória, quaisquer questões existentes entre “governo” e “eleitores” poderiam ser resolvidas com facilidade. Ressalta que nos dias atuais esta prática é impossível de ser realizada “pessoalmente”, o que justifica aos “governantes” apoiarem-se nos meios de comunicação para promover a “transparência”, ou seja, a divulgação dos seus atos e fatos (OLIVEIRA, 2011).

O assunto também é abordado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC (2014) que, segundo informa, a vertente mais aceita sobre o tema indica que a governança corporativa surgiu para suplantar o "conflito de agência" clássico.

Para exemplificar o tema, o IBGC (2009) elucida que nesta situação, o proprietário, ou seja, o acionista delega a um agente especializado (administrador) o poder de decisão sobre a empresa (nos termos da lei), situação em que podem surgir divergências no entendimento de cada um dos grupos daquilo que consideram ser o melhor para a companhia, sendo isso que as práticas de governança corporativa buscam superar.

O IBGC (2009) salienta que este tipo de conflito é mais comum em sociedades como os Estados Unidos e a Inglaterra, já que a propriedade das companhias é mais pulverizada. No Brasil, onde predomina a propriedade concentrada, os conflitos se intensificam à medida que

a empresa cresce e novos sócios, sejam estes investidores ou herdeiros, passam a fazer parte dela. Neste cenário, a governança tem por objetivo equacionar as demandas em benefício da empresa.

Convém mencionar ainda que, segundo consta, a governança tem por escopo minimizar o problema da teoria do agente-principal, conforme é descrito pelo IBGC (2009):

[...] o problema agente-principal surgia quando o sócio (principal) contratava outra pessoa (agente) para que administrasse a empresa em seu lugar. De acordo com a teoria desenvolvida, os executivos e conselheiros contratados pelos acionistas tenderiam a agir de forma a maximizar seus próprios benefícios (maiores salários, maior estabilidade no emprego, mais poder, etc.), agindo em interesse próprio e não segundo os interesses da empresa, de todos os acionistas e demais partes interessadas (*stakeholders*). Para minimizar o problema, os autores sugeriram que as empresas e seus acionistas deveriam adotar uma série de medidas para alinhar interesses dos envolvidos, objetivando, acima de tudo, o sucesso da empresa. Para tanto, foram propostas medidas que incluíam práticas de monitoramento, controle e ampla divulgação de informações. A este conjunto de práticas convencionou-se chamar de Governança Corporativa (IBGC, 2009).

Corroborando com essa afirmação o estudo de Alves (2010), que menciona que as discussões sobre governança corporativa surgiram da imprescindível necessidade de se equacionar os interesses, quase sempre divergentes, envolvidos na gestão das organizações.

O estudioso explica que:

- Primeiramente, a dispersão do capital de controle faz com que os fornecedores de recursos, os chamados verdadeiros donos das empresas, se distanciem da administração do negócio, de maneira que a remuneração eficaz do investimento realizado passa a depender das decisões tomadas por gestores contratados, possuidores de seus próprios interesses, que não necessariamente se igualam aos dos proprietários.
- Segundo, a concentração de propriedade observada notadamente nos países com fraca proteção legal, cria blocos de controle com objetivos próprios e amplos poderes sobre a corporação, fazendo com que os acionistas minoritários muitas vezes tenham seus interesses preteridos.

Diante desse conflito, argumenta Alves (2010) que surge, então, a necessidade de que sejam criados mecanismos para alinhar as posições colidentes. Salienta ainda que esses mecanismos ganharam importância nesse contexto, sendo vistos como uma ferramenta para harmonizar os conflitos de agência não apenas na relação entre gestores e acionistas, como também na relação entre minoritários e majoritários.

O autor acrescenta que, outras razões, provenientes em parte dos conflitos de agência e potencializadas por contingências externas e internas às corporações, também contribuíram para o crescente interesse sobre o tema, bem como para a evolução dos mecanismos de governança, citando como exemplos:

- A constatação de sérios problemas tanto na constituição, como na atuação dos conselhos de administração;
- A descoberta de fraudes contábeis envolvendo grandes empresas, que culminaram na edição da Lei Sarbanes-Oxley nos Estados Unidos em 2002;
- Realinhamentos estratégicos, oriundos de um elevado número de reestruturações societárias, ocorridas mediante privatizações, fusões ou por aquisições.

2.1.2 A boa governança

A boa governança, seja esta no setor público ou não, demanda uma estrutura equitativa, a qual se pode assim dizer que, seja aplicável a todos os cidadãos, independentemente de condição financeira, de seu poder político, de sua classe social, de sua profissão, de sua raça e de seu sexo. Seu propósito é assegurar a proteção dos direitos humanos a todas as pessoas, sejam elas maiorias ou minorias sociais, sexuais, religiosas ou étnicas, garantindo ainda que as leis e os direitos aplicáveis sejam imparciais e incorruptíveis.

Para Streit e Klering (2004) uma boa governança contribui para o desenvolvimento de melhores políticas e estratégias públicas, constitui fonte de vantagem competitiva e desempenha importante papel para o desenvolvimento econômico e social.

Diante disso, a habilidade para governar não é avaliada tão-somente pelos resultados das políticas governamentais, mas também pela forma com que o governo desempenha o seu poder (GONÇALVES, 2005).

De acordo com Gomes (2000), uma boa governança, no setor público, requer a participação da população e responsabilidade no uso dos recursos públicos. A gestão pública deve ser eficiente, eficaz, transparente e equânime (de forma imparcial). A governança compreende não só a capacidade econômica, política e administrativa do Estado como também a sociedade civil, o setor privado e os mecanismos e os processos pelos quais os cidadãos, as instituições e os grupos organizados articulam seus interesses, exercem seus direitos, cumprem suas obrigações e negociam suas diferenças.

Convém informar que o termo eficiente aqui utilizado se refere à eficiência como um conceito relativo, pois compara o que foi produzido (considerando, por sua vez, os recursos disponíveis), com o que poderia ter sido produzido com os mesmos recursos. Já a eficácia está relacionada exclusivamente ao que é produzido, sem avaliar os recursos utilizados para esta produção. Pode-se assim dizer, é a capacidade de a unidade produtiva atingir a produção que tinha como meta (MELLO et al., 2005).

Streit e Klering (2004) observam que a noção sobre governança sofre alterações de acordo com o enfoque, o setor ou o segmento onde está sendo empregada. Ademais, informam que a governança implica em conciliação de estatutos, regulamentos, diretrizes e normas administrativas que norteiam e implementam as atividades e políticas públicas.

Conforme os autores salientam, não há dúvidas sobre a relevância do tema, tendo em vista que as boas práticas de governança contribuem para o incremento de melhores políticas e estratégias públicas, constituindo-se uma fonte de vantagem competitiva e importante papel de desenvolvimento econômico e social.

Assim, o tópico seguinte fará menção à governança corporativa, assunto mundialmente reconhecido, que por sua vez, levará a seus princípios intrínsecos.

2.1.3 Governança corporativa

A governança corporativa surgiu recentemente como disciplina autônoma, não obstante as sementes deste conceito se encontrem nos anais da economia, da política e do direito, provenientes de séculos atrás. A relevância do tema é reconhecida mundialmente, mas a terminologia e as ferramentas analíticas estão ainda a emergir, continuam a evoluir e preparam-se para se superarem dia após dia (MARQUES, 2007).

O termo governança corporativa não tem definição única, sendo que dentre elas, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC⁵ difunde como sendo o “sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle” (IBGC, 2009).

Conforme preconiza o código das melhores práticas de governança corporativa (IBGC, 2009), os princípios e práticas da boa governança aplicam-se a qualquer tipo de organização, independente do porte, da natureza jurídica ou do tipo de controle.

O código foi desenvolvido, primariamente, com foco em organizações empresariais. Todavia, atualmente utiliza-se o termo “organização” a fim de tornar o documento o mais abrangente possível e adaptável aos demais tipos de organizações, sendo indicado que cada entidade avalie quais práticas deverá adotar e a melhor forma de fazê-lo, de modo que se adapte à sua estrutura e realidade.

Ainda segundo o IBGC (2009), temos que as boas práticas de governança corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização.

Conforme o IBGC (2009), temos que, conceitualmente, a governança corporativa surgiu para superar o "conflito de agência", decorrente da separação entre a propriedade e a gestão empresarial. Informa que, nesta situação, o proprietário (acionista) delega a um agente

⁵ Fundado em 27 de novembro de 1995, o IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa é a principal referência do Brasil para o desenvolvimento das melhores práticas em governança corporativa.

especializado (executivo) o poder de decisão sobre sua propriedade. Destaca que, os interesses do gestor, nem sempre, estarão alinhados com os do proprietário, resultando em um conflito de agência ou conflito agente-principal.

Segundo a definição dada pelo Banco Mundial em 1992 (WORD BANK, 1992), em seu documento *Governance and Development*, a governança pode ser contextualizada como o exercício da autoridade, controle, administração e poder de governo, ou seja, é a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento.

Após a abordagem aqui apresentada, torna-se possível adentrarmos nos princípios regidos pela governança corporativa que, por sua vez, irá levar ao cerne da questão estipulada, a saber, o princípio da transparência.

2.1.3.1 Princípios de governança corporativa

Neste estudo, tomaremos como esteio os princípios da governança corporativa, com destaque ao princípio da transparência, sendo necessária, primeiramente, a conceituação de todos eles e a exposição do posicionamento de alguns doutrinadores no que lhes dizem respeito.

2.1.3.1.1 Os Princípios de governança corporativa segundo IBGC

O código das melhores práticas de governança corporativa do IBGC (2009) tem como princípios básicos a transparência; a equidade; a prestação de contas e a responsabilidade corporativa, conforme abaixo definidos:

a) Transparência

Este princípio elucida que a comunicação deve ser espontânea, franca e rápida, de forma a criar um clima de confiança e diminuir a assimetria informacional entre o Estado e a sociedade. Esclarece ainda que a comunicação não deve abranger somente o desempenho econômico-financeiro, mas também deve abordar fatores intangíveis (IBGC, 2009).

Cabe destacar que a Lei de responsabilidade fiscal e a Lei de acesso à informação⁶ fornecem os parâmetros para o gestor público dar a transparência necessária a seus atos.

De acordo com a Controladoria Geral da União (CGU) (2011), no que se refere à Lei de acesso à informação, salienta que a criação da mencionada Lei representa uma mudança de paradigma no que se refere à transparência pública, pois estabelece que o acesso é a regra e o sigilo, a exceção.

Segundo a CGU (2011), é necessário vencer a cultura do sigilo que, de maneira silenciosa e invisível, ainda se compõe como um dos grandes obstáculos para a abertura dos governos. Nesse sentido, ressalta que a atuação dos agentes públicos, comprometidos com a transparência e o acesso à informação, é essencial e determinante para o sucesso e eficácia da mencionada Lei.

Entretanto, Gomes (2003) afirma que a forte influência da linguagem jurídica predomina sobre a linguagem administrativa tornando esta última pouco acessível, colocando a questão da simplificação dos documentos administrativos no centro das preocupações da Administração Pública.

A autora destaca, ainda, as responsabilidades da comunicação pública, conforme segue:

[...] apoiar a execução de medidas políticas, salvaguardando os valores administrativos de transparência, *accountability*, participação e equidade, conquistar os funcionários públicos para a mudança, motivar os cidadãos a participar, promover o trabalho cooperativo entre parceiros e, acima de tudo, velar para que nenhuma medida da sua responsabilidade seja geradora de exclusão (GOMES, 2003, p. 213).

Figueiredo (2003, p.10) é da mesma opinião, destacando a importância da disponibilização de informações compreensíveis:

A transparência deve ser entendida não só como disponibilização de informações, mas, sobretudo informações disponíveis que sejam compreensíveis pelo cidadão mediano. Deve haver compatibilidade entre a linguagem adotada e o destinatário da informação. Caso contrário não se permitirá o exercício do controle por parte daquele que a recebe. O desafio consiste em traduzir a linguagem técnica e estranha

⁶ A Lei nº 12.527, sancionada pela Presidenta da República em 18 de novembro de 2011, tem o propósito de regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas e seus dispositivos são aplicáveis aos três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

ao cidadão comum para outra que lhe seja acessível, sem o receio da banalização, sobretudo diante da constatação de que ser simples não significa ser desprovido de conteúdo.

Considerando o exposto, verifica-se a relevância deste princípio e percebe-se a imperiosa necessidade de aprofundamento do assunto.

b) Equidade

O Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa preconiza que todos os *stakeholders* (partes interessadas) devem ser tratados de maneira justa e igualitária, com atenção especial aos grupos minoritários. A aplicação deste princípio na gestão pública tem a finalidade de alcançar o bem-estar comum da coletividade de maneira equânime (IBGC, 2009).

c) Prestação de contas (accountability)

Accountability, um dos pilares da governança corporativa, embora não possua uma tradução única na língua brasileira, tem sido comumente explicada como sendo a prestação de contas, implícita no conceito da transparência.

Para Roczanski e Tomasi (2010, p.4):

O termo prestação de contas é muito mais amplo do que simplesmente uma prestação de contas para a sociedade, seja contábil ou por meio de outras informações. Ele engloba tanto a parte externa da instituição como a interna, além das próprias atitudes do gestor público.

Segundo Araújo (2002), *accountability* é a obrigação de responder pelos resultados e, conforme Campos (1990), não se trata apenas de um tema de amplitude organizacional ou de reforma administrativa, uma vez que a simples geração de controles burocráticos não parece suficiente para tornar efetiva a responsabilidade dos servidores públicos. De acordo com ele, o grau de *accountability* de uma burocracia é esclarecido pelas dimensões contextuais da administração pública, através da textura política e institucional da sociedade, dos valores e costumes tradicionais partilhados na cultura e da própria história.

Convém ressaltar ainda que os agentes públicos devem prestar contas de sua atuação e se responsabilizar integralmente por todos os atos que praticarem no exercício de seus mandatos. Os relatórios e demonstrativos devem permitir ao cidadão saber como e onde os recursos públicos são aplicados, bem como fazer comparações e verificar a qualidade dos serviços ofertados.

Conforme preconiza Levy (1999), a *accountability* é definida como a obrigação de prestar contas e assumir responsabilidades perante os cidadãos imposta àqueles que detêm o poder de Estado, objetivando criar transparências e, conseqüentemente, maiores condições de confiança entre governantes e governados.

O'Donnel (1998) apresenta a obrigação do governante e do funcionário de sujeitar seus atos à lei e o comprometimento do governante de prestar contas dos seus atos como fatores essenciais para o exercício da *accountability*.

No setor público, a *accountability* pode ser observada por meio das explicações dadas a todos os cidadãos, ao fornecer informações posteriores sobre fatos relevantes, quando se tornarem necessárias, ao se rever e, se preciso for, revisar sistemas ou práticas para atingir as expectativas dos cidadãos, sejam eles eleitores ou não e, por fim, ao conceder compensações ou ainda, impor sanções (NAKAGAWA et al, 2007).

Verifica-se que na Constituição Federal de 1988, embora o termo *accountability* não tenha sido utilizado, a necessidade de prestação de contas está presente no parágrafo único do art. 70:

Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta assuma obrigações de natureza pecuniária.

Já Bresser Pereira (1997, p. 49) definiu *accountability* como mecanismos de responsabilização, assinalando sua existência como imperativa para a governabilidade nos regimes democráticos:

Sem dúvida um objetivo intermediário fundamental em qualquer regime democrático é aumentar a responsabilização (*accountability*) dos governantes. Os políticos devem estar permanentemente prestando contas aos cidadãos. Quanto mais

clara for responsabilidade do político perante os cidadãos, e a cobrança destes em relação ao governante, mais democrático será o regime.

d) Responsabilidade corporativa

As ações dos governos devem sempre levar em consideração não só resultados econômicos como também aspectos sociais e ambientais. Por exemplo, contratar preferencialmente recursos oferecidos pela própria comunidade, instigar o desenvolvimento científico, criar oportunidades de emprego e melhorar a qualidade de vida através de ações educativas, culturais e assistenciais.

2.1.3.1.2 Os Princípios de Governança Corporativa segundo IFAC

Cabe destacar que os princípios da governança corporativa, segundo o *International Federation of Accountants* (IFAC,2001), são:

- Transparência (*openness*);
- Integridade (*integrity*) e;
- Responsabilidade em prestar contas (*accountability*).

Mello (2006) apresentou os três princípios que o IFAC definiu e adaptou da governança corporativa para o contexto do setor público, conforme segue:

- A transparência diz respeito a publicar e comunicar à sociedade os atos de gestão das atividades das entidades do setor público de forma precisa e clara;
- A integridade se refere à probidade na administração dos fundos e recursos públicos e na gestão dos negócios da entidade e depende das estruturas de controle, dos padrões pessoais e de profissionalismo dos servidores dos órgãos públicos;
- A responsabilidade em prestar contas é o processo pelo qual entidades do setor público e seus servidores devem se responsabilizar por todos os seus atos e

decisões, incluindo a administração de recursos públicos e submetendo-se ao escrutínio externo apropriado.

Após ser apresentada a origem da governança, levando-se em conta os benefícios da boa governança, delineado a governança corporativa e ainda seus princípios, o passo seguinte será abordar o assunto, considerando a especificidade do setor público.

2.1.4 Governança no setor público

A governança no setor público é tratada como governança governamental, sendo definida como a proteção ao inter-relacionamento entre a administração, o controle e a supervisão, realizada através da organização governamental, pela situação organizacional e pelas autoridades do governo. Salienta-se que a finalidade é relacionar os objetivos políticos de forma eficiente e eficaz, assim como comunicar publicamente e ainda providenciar uma prestação de contas (*accountability*) para benefício da sociedade em geral (TIMMERS, 2000).

Considerando o setor público brasileiro, convém mencionar que o estudo sobre governança corporativa é ainda incipiente. Segundo Mello (2006), os poucos estudos existentes são baseados nos princípios do setor privado, sem muita discussão sobre a possibilidade de adaptação.

No que concerne à governança no setor público, Mello (2006) diz que não se trata somente de uma questão de aumento de efetividade e eficiência, mas acrescenta que é também a guarda da legalidade e da legitimidade. O autor ressalta, ainda, o contraste existente entre a governança e a governança corporativa, destacando que enquanto a primeira trata da aquisição e distribuição de poder na sociedade, a outra denota a maneira segundo a qual as corporações são governadas e administradas.

Slomski (2005) abordou o assunto governança no setor público a partir dos princípios definidos pelo código das melhores práticas de governança corporativa publicado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC).

Segundo o autor, o IBGC descreve governança corporativa como o sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre acionistas/cotistas, conselho de administração, diretoria, auditoria independente e conselho fiscal. A governança corporativa tem como finalidade aumentar o valor da sociedade, facilitar seu acesso ao capital e contribuir para sua perenidade. É possível estabelecer analogias entre os objetivos definidos para as empresas privadas e para as organizações públicas.

Ainda de acordo com Slomski (2005), uma boa gestão dos recursos públicos pode atrair investimentos da iniciativa privada com baixo custo, bem como propiciar geração de emprego e renda, visto que, a aplicação de medidas corretivas que estimulem o cumprimento das leis fornece maiores garantias às empresas para emprestarem dinheiro ao poder público.

Os autores Azevedo e Anastacia (2002) consideram que governança diz respeito à forma como o Estado integra-se se relaciona com os grupos organizados da sociedade quando da definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas.

Como salienta Streit e Klering, (2004, p.7), “o termo governança é bastante amplo e o seu uso varia de acordo com o enfoque e a área onde está sendo empregado”, ressaltando, ainda, que não existem dúvidas quanto a sua relevância.

Segundo Somarriba (2000), com o conceito de governança busca-se articular democratização do poder, eficiência administrativa e redução dos hiatos sociais e econômicos.

Diante do exposto, verifica-se a importância da aplicação de uma boa governança no setor público, a fim de que a adequada gestão traga os benefícios esperados, não apenas aos setores organizados, mas ainda, em toda a sociedade.

2.1.5 A importância da governança na gestão estatal

Conforme esclarece Santos (1997), o desenvolvimento econômico por si só não traz igualdade social e desenvolvimento das instituições democráticas, ou seja, para um desenvolvimento sustentável também devem ser abrangidas questões como igualdade social, direitos humanos, bem como a articulação dos atores sociais e políticos.

De acordo com Gomes (2000), uma boa governança requer a participação da população e responsabilidade no uso dos recursos públicos. A governança compreende não só a capacidade econômica, política e administrativa do Estado como também a sociedade civil, o setor privado e os mecanismos e processos pelos quais os cidadãos, as instituições e os grupos organizados articulam seus interesses, exercem seus direitos, cumprem suas obrigações e negociam suas diferenças.

Considerando Melo (1996) e Diniz (1996), verifica-se que a governança não está limitada ao formato institucional e administrativo do Estado e, ainda, à maior ou menor eficácia da máquina estatal na implementação das políticas públicas.

No que tange ao assunto, Diniz (1996, p. 6) ressalta que:

[...] é preciso lembrar que a eficácia da ação estatal não depende apenas da capacidade de tomar decisões com presteza, mas sobretudo da adequação das políticas de implementação, o que, por sua vez, requer estratégias voltadas para produzir viabilidade política para as propostas e programas governamentais.

A autora acrescenta que “sob essa ótica, a criação de arenas de negociação, a capacidade de articular alianças e coalizações aparecem como aspectos relevantes da gestão estatal” (DINIZ, 1996, p. 6).

Diversas exposições posteriores aproximaram-se do conteúdo do texto do Banco Mundial e da interpretação de Santos (1997), na qual o conceito de governança não se limita apenas à implantação de políticas públicas eficazes e à sua administração e coordenação exercida pelo Estado, faz também alusão à maneira como os atores sociais e políticos se interagem e à forma como as estruturas administrativas governamentais coordenam e regulam as ações. Os atores sociais dizem respeito tanto aos agentes públicos, como a toda sociedade civil, tais como empresas, cidadãos, como pode ser constatado nas citações que seguem.

As colocações feitas acima enfatizam que governança não diz respeito apenas à eficiência técnica e ao resultado econômico da implementação de determinadas políticas. Também devem ser ponderados o grau de envolvimento da sociedade e a diminuição de desigualdades. Azevedo e Anastacia (2002) citam como forma de participação popular na gestão pública a implementação de Conselhos em áreas diversas como saúde, educação e

assistência social. A composição destes conselhos é bastante democrática, envolve membros da sociedade civil e ações nos níveis municipal, estadual ou federal.

Já Araújo (2002) e Ferreira (1996) defendem que os atores envolvidos na implementação das políticas públicas não se referem à sociedade em geral, mas apenas aos servidores públicos.

De acordo com Araújo (2002), os principais responsáveis pela correta execução das políticas são os agentes públicos ou servidores do Estado que trabalham na prestação de serviços direto ao público e não os cidadãos de maneira geral.

Ferreira (1996) também partilha dessa concepção de governança. Para ele governança significa a construção das capacidades de governar e é dada pelos servidores, que prestam o serviço ao público.

Os autores entendem a governança como a capacidade que um determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas. Essas políticas públicas compõem o plano de governo e sua articulação e execução depende de capacidades técnicas, financeiras e de gestão.

De acordo com Kissler e Heidemann (2006), governança está associada a novas formas de administração pública, não só na área econômica como também nas esferas social e política. Observa que devem ser valorizadas a transparência, a negociação e a colaboração entre o Estado e cidadãos, empresas e entidades sem fins lucrativos e suas organizações em redes e aliança sociais e políticas. As novas formas de administração pública dizem respeito à transferência de serviços para grupos privados e parcerias com comunidades, associações e cooperativas, tendo como finalidade fundamental o bem comum. Dessa maneira, o Estado deixa de ser somente produtor de bens e serviços públicos para ser garantidor, ativador, cooperativo e coordenador junto a outros agentes sociais, ou seja, “coprodutor do bem público”.

Segundo estes autores, numa estrutura de governança pública, o Estado atua, principalmente, sobre o setor privado e sobre o terceiro setor com o intuito de ativar as forças da sociedade civil, por exemplo, por meio do engajamento comunitário. Um ponto negativo é

que neste tipo de estrutura de administração pública as relações repousam sobre consenso e cooperação, o que torna o processo frágil, já que não há um equilíbrio de forças entre atores politicamente desiguais. Além disso, como dizem os autores, há o risco de “economicização ou mercadização do setor público”, ou seja, a gestão pública passar a ter preocupações estritamente econômicas. Estes aspectos desfavoráveis ressaltam a importância do papel regulatório do Estado (grifo do autor).

Para Diniz (2001), governança refere-se à capacidade de inserção do Estado na sociedade, rompendo com a tradição de governo fechado e enclausurado na alta burocracia governamental. Com a ajuda dos mecanismos de governança o Estado tem meios mais eficientes de se comunicar com a sociedade, atender suas expectativas e administrar conflitos de interesse. Além disso, a governança induz os administradores públicos a prestarem contas e se responsabilizarem por seus atos.

Verifica-se, assim, que o conceito de governança engloba progressos administrativos que necessitam ser feitos pelo Estado, mas que devem contar com a participação de empresas e da sociedade civil. Estas melhorias, realizadas de modo transparente e compartilhadas pelos múltiplos grupos, permitiriam a resolução de problemas sociais com vista a um desenvolvimento sustentável.

2.1.6 Ética e governança: Caminhando para a transparência

Após serem apresentados os princípios alicerçados na governança corporativa, a governança no setor público e ainda a importância da governança na gestão estatal, cabe dar alguns passos mais, a fim de que seja compreendida a questão da ética nas organizações públicas e a sua analogia com a governança, tendo em vista que a integração entre elas conduzirá, certamente, a uma efetiva transparência na relação entre a gestão e seus subordinados.

Iniciando o assunto, percebe-se que o avanço da globalização econômica, aliada às inovações tecnológicas tem contribuído para a exclusão das fronteiras entre a sociedade e as organizações públicas, o que exige destes entes posturas morais cada vez mais austeras na maneira de conduzir suas atividades (PEREIRA, 2008).

Segundo o autor, as mudanças estruturais ocorridas, principalmente a partir da década de 1990, e o cenário econômico instalado desde então, exigiram a promoção da ética, da transparência e da boa governança como critérios fundamentais para assegurar a confiabilidade das instituições públicas e a consequente inclusão do Brasil na nova ordem socioeconômica mundial.

Pereira (2008) menciona que é improvável a existência de um padrão cultural comum de ética individual, questionando assim, como as organizações podem ser induzidas a incorporar protótipos éticos ou mesmo internalizar uma cultura ética. Segundo ele, considerando que a ética é a prática de sustentar relações justas e aceitáveis com os demais, ou seja, é um tema eminentemente social, acredita ser razoável inferir que a resposta a este questionamento esteja na implantação de instrumentos de gestão da ética, ou de um sistema de gestão de ética nas organizações, cujo objetivo é o de institucionalizar a ética na estrutura de tomada de decisão diária, sendo, portanto, tratada como um instrumento de gestão e não apenas como uma questão de “faro íntimo”.

O autor traduz os instrumentos de gestão da ética ou o sistema de gestão de ética nas organizações como a infraestrutura ética da organização, identificando como pressuposto os seguintes elementos:

- Valores éticos: expectativa da sociedade quanto à conduta dos agentes públicos;
- Normas de conduta: desdobramento dos valores; caminho prático para que os valores sejam explicitados e observados;
- Gestão: condições sólidas para o serviço público, por meio de uma política efetiva de recursos humanos e que contemple uma instância central voltada para a ética com o objetivo de zelar pelos valores e normas de conduta, assegurando sua efetividade;
- Orientação: engajamento das lideranças, existência de códigos que expressem valores e padrões, socialização profissional, educação e treinamento;
- Controle: quadro normativo que garanta a existência de procedimentos de investigação independentes, de prestação de contas e de envolvimento do público.

Considerando os estudos sobre o assunto em tela, verifica-se que a norma de conduta ética deve ser analisada sob uma ótica diferente da norma legal, pois possui um conteúdo mais voluntário e consensual que esta, ou seja, a adesão deve se dar por um compromisso moral (PEREIRA, 2008).

A ética é descrita por Dal Pai (2012) como um instrumento de suma importância para a vida em conjunto, seja na sociedade primitiva ou mesmo na corporação moderna. Segundo o autor, a humanidade não teria instituído civilizações se não houvesse adotado os conceitos éticos e morais.

Os conceitos de ética e de governança corporativa se entrelaçam e consentem a sobrevivência da organização, oferecendo-lhe mais valor ante a sociedade. Tendo em vista que o objetivo da ética e da moral é assegurar a equidade, a transparência, a responsabilidade e a obediência às leis, bem como o monitoramento da governança corporativa. Pode-se assim, concluir que são conceitos que se complementam mutuamente e um não pode prescindir dos princípios do outro (DAL PAI,2012).

Todavia, é conveniente destacar que a promoção da ética pode acontecer simplesmente no plano das intenções e não da ação efetiva, dessa forma, Pereira (2008) ressalta que para impedir tais vicissitudes, os programas de gestão de ética institucional necessitam prognosticar:

- A definição de valores éticos;
- A profissionalização dos recursos humanos;
- A adoção de normas claras que traduzam para a prática do dia-a-dia os valores éticos definidos;
- Uma estrutura de gestão com independência, com condições instrumentais e gerenciais e com autonomia para executar ações voltadas para o aperfeiçoamento das normas, isto é capacitação, orientação, investigação e sanção.

Diante disso percebe-se a imperiosa necessidade de que os líderes, gestores e a alta administração atuem como multiplicadores de condutas éticas. Isso se deve ao fato da

capacidade que a alta administração tem de influenciar os valores éticos de uma organização, tanto formalmente, aprovando a norma de conduta e as políticas relacionadas a ela, quanto informalmente, através de seus próprios atos. Assim sendo, nota-se que o comportamento é um componente determinante para constituir uma cultura ética nas organizações públicas.

Convém salientar o que diz Pereira (2008, p.8):

Um código de ética pode ser visto como um mapa de valores e princípios que regem as normas de conduta em uma organização. Todavia, deve se questionar se ele não é mera peça publicitária, instrumento de marketing, declaração de boas intenções, ou resumo de proibições extraídas das leis vigentes. As normas de conduta devem fazer parte da estrutura organizacional da instituição de forma real e efetiva, inserindo-se nos processos que permeiam todas as suas atividades. É possível e viável que o código de ética seja baseado numa sistematização das regras de conduta já dispostas na legislação. Mas, sobretudo, ele deve ser fruto de um compromisso participativo e consensual da organização, envolvendo e tendo efeitos (preventivos) em todos seus níveis hierárquicos. É a ética do código de ética.

O autor acrescenta que:

Todos os agentes da Administração pública do Estado de São Paulo têm deveres éticos aos quais aderem automaticamente no momento de sua investidura. Além de observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, cortesia, razoabilidade, finalidade e motivação, devem pautar-se pelos padrões da ética (PEREIRA, 2008, p.8).

Do exposto, verifica-se que a ética surge para blindar a coletividade através da disseminação de valores comuns. Dessa forma, a ética produz os elementos necessários para a execução de uma boa governança, que por sua vez, permite a sobrevivência da organização, dando-lhe maior transparência e valor, não somente ante a sociedade, como também a todos os atores envolvidos, em especial, seus próprios colaboradores.

2.2 Transparência na gestão pública

O uso das práticas de governança aplicadas ao setor público, conforme foram apresentadas anteriormente, merecem o devido destaque, uma vez que, possibilita maior transparência e, conseqüentemente, pode resultar em maior controle social (JESUS et al, 2015).

As últimas décadas, segundo Jesus et al (2015, p. 1), “têm registrado o ressurgimento e crescimento do campo de conhecimento das políticas públicas”. Afirmar ainda que, essa nova estratégia de governança deve-se em grande parte a alterações de ordem históricas, políticas e econômicas, as quais são vivenciadas pela sociedade e encaradas pelos governos como desafios, que se traduziram assim, em modificações sobre a forma de compreender, formular e avaliar as próprias políticas públicas.

Verifica-se assim, a preocupação da Administração pública com o controle e a qualidade de seus dispêndios, o que tem motivado a agenda e os atos dos governantes quanto a sua monitoração e, principalmente, no que tange à aplicação dos recursos públicos em prol da sociedade (JESUS et al, 2015).

Considerando o tema acima, constatou-se a necessidade de se disponibilizar instrumentos de controle social que sejam úteis e de fácil compreensão e interpretação para todos os cidadãos, introduzindo assim, a importância da “transparência” nos atos e processos das organizações públicas.

“Considera-se transparência a democratização do acesso às informações, em contraposição ao sigilo das mesmas” (TRISTÃO, 2002, p.1).

“As entidades que compõem a estrutura da administração pública brasileira são obrigadas pela Constituição Federal a prestar contas do uso de recursos públicos e a respeitar o princípio da publicidade, entre outros princípios da administração pública”, conforme expõe Platt Neto et al (2007, p.76). Salienta que, desse modo, é evidente a necessidade de transparência das contas dos entes públicos e de seus órgãos membros nas administrações direta e indireta.

Platt Neto et al (2007), afirma que, no Brasil, a transparência é considerada um princípio da gestão fiscal responsável, o qual deriva, por sua vez, do princípio constitucional da publicidade.

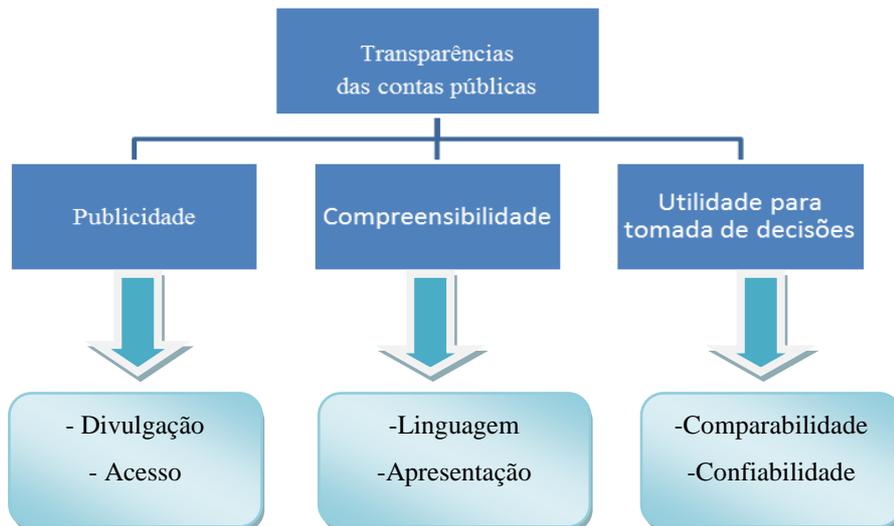
Todavia, dizem os autores, a transparência é um conceito mais amplo do que a publicidade, isso ocorre porque uma informação pode ser pública (atendendo assim, ao princípio da publicidade), mas não ser relevante, confiável, oportuna e compreensível.

Esclarecem que “mais do que garantir o atendimento das normas legais, as iniciativas de transparência na administração pública constituem uma política de gestão responsável que favorece o exercício da cidadania pela população” (PLATT NETO et al, 2007, p.77).

2.2.1 Elementos da transparência

Considerando estudo realizado por Platt Neto et al (2007), a divulgação das contas públicas pressupõe o fornecimento de informações que sejam confiáveis e relevantes aos interesses dos usuários, apoiando assim o processo decisório. Assim, verifica-se a existência de três elementos, conforme figura abaixo:

Figura 1- Elementos da transparência



Fonte: Elaborado pela autora, com base no trabalho de Platt Neto et al (2007, p.85)

Conforme Platt Neto et al (2007), o primeiro elemento ou dimensão da transparência, é a publicidade, sendo esta entendida como a ampla divulgação de informações à população, propiciando-se o acesso a partir de múltiplos meios de baixo custo e de domínio dos usuários. Implica, ainda, a oportunidade das informações fornecidas, com tempestividade e em tempo hábil para o apoio às decisões.

O segundo elemento destacado é a compreensibilidade das informações. Essa dimensão, por sua vez, relaciona-se à apresentação visual, compreendendo a formatação das informações (demonstrativos, relatórios, planilhas, manuais e etc.), e ao uso da linguagem, buscando-se desta forma, a simplicidade, com uma linguagem acessível e orientada ao perfil

dos usuários, com o objetivo de aumentar o entendimento das informações prestadas (PLATT NETO et al, 2007).

Já o terceiro elemento da transparência das contas públicas, de acordo com Platt Neto et al (2007), é a utilidade para decisões. A utilidade está fundamentada na relevância das informações. Todavia, a relevância, pode ou não, coincidir com os interesses dos usuários. O autor esclarece ainda que, “associada à relevância, está a confiabilidade das informações a que os usuários têm acesso, ou seja, a garantia de veracidade do que é divulgado. A comparabilidade deve ser propiciada entre períodos e entre entidades”(PLATT NETO et al, 2007, p.85).

2.2.2 Limitações da transparência

Considerando o tema da Transparência, foi abordado por Platt Neto et al (2007, p.90) algumas situações de limitações na transparência das contas públicas, as quais seguem abaixo descritas.

- Relatórios elaborados exclusivamente para atendimento à legislação: o que demonstra falta de preocupação com os interesses e as necessidades dos usuários. Observou-se ainda a ausência de resumos, conclusões e glossários, que poderiam facilitar a compreensão das contas públicas;
- Relatórios sem atenção estética: encontram-se demonstrativos com letras de tamanho reduzido, apenas nas cores preta e branca, e sem gráficos ou outras formas de ilustrações;
- Uso de meios restritivos para acesso: publicação das contas públicas no Diário Oficial, bem como em outros meios fora do acesso da maioria da população, constituindo restrição ao acesso às informações;
- Informações incorretas, incompletas e desatualizadas: são situações em que os demonstrativos distorcem e prejudicam a análise. Nestas situações, o ente público não está cumprindo a legislação nem atendendo os interesses dos usuários. O autor ressalta ainda que,

é comum a presença de relatórios referentes apenas ao último ano, ou apenas a períodos anteriores ao mais recente, o que impedem a percepção da evolução e da atualidade.

Podem ser ainda apontados, em âmbito nacional, os seguintes obstáculos à transparência, conforme apresentados por Motta (2004):

1. Há falta de consciência e educação por parte dos cidadãos;
2. Existência da cultura do sigilo no âmbito da administração pública;
3. Insuficiência de recursos;
4. Ausência de habilidades específicas no setor público;
5. Barreiras tecnológicas, culturais e de conhecimento;
6. Resistência às mudanças.

Embora a transparência no setor público seja ainda um tema relativamente novo, muito têm se alardeado sobre sua importância. Todavia, tendo em vista as limitações acima mencionadas, e, considerando ainda, que o Brasil, é um país cuja democracia (ou redemocratização) é ainda bem recente, faz-se necessário tomar medidas para efetiva implementação da transparência, o que ocorreu a partir da imposição legal, conforme será comentado nos itens a seguir.

2.3 Transparência e legislação

Conforme Mello (2006), a gestão no setor público tem por alicerce os princípios da legalidade, que tem por premissa básica a diretriz de que o gestor poderá tão somente fazer o que está previsto em lei. Isto importa dizer que o governante só pode fazer o que a lei permite, deste modo, tudo o que não está permitido é proibido, ou seja, a vontade da Administração pública é a que decorre da lei.

Para levar a efeito a medida, foram elaboradas leis que visam o aprimoramento e fortalecimento dos principais eixos das organizações públicas, das quais podemos destacar

para fins desse estudo, algumas específicas, tais como a Lei de responsabilidade fiscal (LRF)⁷, a lei da Transparência⁸ e a Lei de acesso à informação⁹, as quais seguem abaixo descritas:

2.3.1 Lei de responsabilidade fiscal

A partir de alterações no cenário mundial e a valorização da política macroeconômica, o Brasil deu início tanto à organização quanto ao comprometimento com a sua estabilidade financeira. Diante disso, iniciaram-se alterações institucionais e estruturais, como, por exemplo, a arrefecimento da intervenção estatal e a adoção de regras fiscais, com o desígnio de integração à economia globalizada.

Com foco na transparência e na responsabilidade da gestão pública, e ainda consciente da necessidade de estabelecer limites para dispêndios com pessoal e de endividamento, foi instituída a Lei de responsabilidade fiscal, cujo escopo é nortear a condução financeira por parte dos gestores, bem como prever punições para o descumprimento de suas determinações.

A Lei de responsabilidade fiscal, ou seja, Lei complementar nº 101/2000, foi editada com o objetivo de fixar normas de finanças públicas com o intuito de pautar a responsabilidade dos gestores públicos na execução e gestão das receitas e das despesas realizadas no âmbito das organizações públicas e Poderes de todos os entes federativos.

A edição da mencionada Lei foi, pode-se assim dizer, um reconhecimento de práticas tradicionais, mas que de certa forma eram nocivas à administração Pública. Verifica-se tratar de adoção de novas práticas mais condizentes com os princípios democráticos presentes na Constituição Federal de 1988 (CF/88).

⁷ Lei Complementar nº 101, de 4 de Maio de 2000: Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

⁸ Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009: Acrescenta dispositivos à lei complementar nº101, de 4 de maio de 2000, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da união, dos estados, do distrito federal e dos municípios.

⁹ Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011: Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.

Cabe informar ainda que a referida Lei tem amparo no Capítulo II do título VI da Constituição Federal de 1988, sendo importante ressaltar o parágrafo 1º da Lei Complementar nº 101/2000, cujo texto segue abaixo descrito:

§ 1º 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, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

Atualmente os debates em torno da transparência da gestão pública se reportam à aludida lei, que, por sua vez, implica na exigência de transparência da gestão fiscal, cultuando, ainda, a ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, dos instrumentos de planejamento orçamentário, das prestações de contas e respectivos pareceres e outros relatórios concernentes à gestão fiscal (LRF, art. 48).

Convém citar que a tônica da Lei Complementar nº 101/2000 é assegurar a responsabilidade na gestão fiscal. Todavia, cabe ressaltar que a gestão das finanças públicas não deve se ater tão somente à responsabilidade fiscal, mas levar também em consideração a responsabilidade social. Assim, é conveniente mencionar que haverá em cada ente federativo um embate sobre o assunto, tendo em vista a divergência entre o gerenciamento dos recursos sob a ótica fiscal e sob a ótica da população.

A LRF, por intermédio da transparência, tem por finalidade permitir à sociedade, o conhecimento e a compreensão das contas públicas. Essa transparência não deve ser entendida como uma mera divulgação de informações, visto que, não basta a singela divulgação de dados, é imprescindível que essas informações sejam compreendidas pela sociedade e, portanto, devem ser disponibilizadas de forma acessível e em linguagem, clara, objetiva, sem maiores dificuldades para interpretações.

Diante disso, salienta-se que a busca do equilíbrio entre os anseios coletivos e as reais possibilidades econômicas e financeiras deve ser realizada através do planejamento, estabelecendo prioridades, formas de alcançar resultados positivos e mecanismos de controle de eventuais desvios.

O Brasil avançou com o marco regulatório da Lei de responsabilidade fiscal (LRF) no ano de 2000, através do qual determinou-se a definição para a gestão pública acerca das responsabilidades em relação ao desempenho econômico e ainda quanto à transparência das suas ações. Todavia, esse avanço ainda é insatisfatório, suscitando a necessidade de analisar se a implementação dos princípios de governança está associada com evidências e melhorias dos resultados fiscais no setor público (VIANA, 2010).

2.3.2 Lei da transparência

A Lei da Transparência¹⁰, a denominada Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000, estabelecendo normas de finanças públicas para a responsabilidade na gestão fiscal e demais providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (LAI, 2009).

A referida lei alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere à transparência da gestão fiscal, inovando ao determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O artigo 1º da Lei nº 131/09, altera o artigo 48 da Lei Complementar nº101, cujo texto passa a vigorar com a seguinte redação:

A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

¹⁰ Conforme definido pela LC 131/2009, todos os entes possuem obrigação em liberar ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público. Essas informações precisam estar disponíveis na rede mundial de computadores, não necessariamente em um Portal da Transparência, contudo, considerando as boas práticas, é desejável concentrar as informações em um só local.

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.” (NR)

2.3.3 Lei de acesso à informação

Lei de acesso à informação (LAI)¹¹ a saber, a Lei nº 12.527, sancionada pela Presidenta da República em 18 de novembro de 2011, tem o escopo de regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas e seus dispositivos são aplicáveis aos três poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A publicação da referida Lei foi um importante passo para a consolidação democrática do Brasil, se considerado o intuito de prevenção da corrupção no país. Esse mecanismo torna possível uma maior participação dos cidadãos e possibilita ainda o controle social das ações governamentais, permitindo assim que ocorra uma melhoria na gestão pública.

O direito de acesso à informação pública foi previsto na Constituição Federal brasileira, em seu artigo 5º, inciso XXXIII do Capítulo I - dos direitos e deveres individuais e coletivos - que dispõe que:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

O assunto também foi tratado no Art. 5º, inciso XIV, Art. 37, § 3º, inciso II e no Art. 216, § 2º da Constituição Federal (CF/88), conforme segue:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XIV -É assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

¹¹ A Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), regulamenta o direito, previsto na Constituição, de qualquer pessoa solicitar e receber dos órgãos e entidades públicos, de todos os entes e Poderes, informações públicas por eles produzidas ou custodiadas. A LAI foi publicada em 18 de novembro de 2011, mas só entrou em vigor 180 (cento e oitenta) dias após essa data, ou seja, em 16 de maio de 2012.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - O acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

§ 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

Com a vigência da Lei de Acesso, a publicidade passou a ser a regra e o sigilo a exceção, sendo assim, os cidadãos podem ter acesso às informações públicas produzidas ou custodiadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública. Todavia, conforme já mencionado, a LAI prevê algumas exceções, de maneira especial, àquelas cujas divulgações de maneira indiscriminada possam ocasionar riscos à sociedade ou ao Estado.

De acordo com o art. 8º da LAI, é dever das organizações públicas divulgar na internet informações (públicas) que sejam de interesse coletivo ou geral.

É imprescindível destacar que a Lei de Acesso contém dispositivos de aplicação imediata a todos os órgãos e entidades, bem como dispositivos que necessitam de regulamentação específica por cada Poder e Ente da Federação. Diante disso, no âmbito do Poder Executivo Federal, a regulamentação específica da Lei de acesso à informação ocorreu com a publicação do Decreto nº 7.724¹², em 16 de maio de 2012.

2.3.4 Transparência fiscal

¹² Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações, estabelecendo os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso no Governo Federal.

O manual de transparência fiscal do Fundo Monetário Internacional - FMI¹³ preconiza que a delimitação clara de funções dentro do governo é essencial para a transparência. Em termos mais amplos, é imprescindível definir a atribuição do poder de tributar e de contrair dívida e da responsabilidade pela execução das despesas entre os diferentes níveis de governo. (FMI, 2007).

Ainda de acordo com o FMI (2007), há quatro eixos indispensáveis à transparência fiscal, sendo elas: definição clara de funções e responsabilidades, abertura dos processos orçamentários, acesso público à informação e garantias de integridade das informações.

No que concerne aos processos orçamentários informa o referido manual que:

O processo orçamentário e as informações apresentadas na documentação orçamentária são cruciais para a transparência fiscal. Salvo raríssimas exceções, o orçamento anual é o principal instrumento usado pelo governo para definir a política fiscal. É nesse momento que o governo apresenta suas propostas de despesa e os meios que usará para financiá-las, no contexto de uma declaração explícita das intenções das suas políticas. (...) Além disso, deve haver informações imediatamente disponíveis sobre a elaboração e execução dos orçamentos, inclusive sobre a função de documentos como circulares do orçamento (FMI, 2007, p.47).

O manual de transparência fiscal (FMI, 2007) dispõe que as informações orçamentárias devem fazer menção às principais medidas pertinentes às receitas e despesas, bem como a sua função no atingimento dos objetivos das ações de governo. Para tanto, as informações fiscais devem abranger toda a atuação governamental, não havendo seletividade quanto ao público e às informações prestadas, excetuando-se os casos em que a segurança nacional ou o sigilo, no que se refere a assuntos sensíveis prevalecerem ao princípio da publicidade dos atos públicos.

A transparência fiscal não se resume ao grau de acesso sobre as informações orçamentárias e financeiras, pois sua efetividade depende, não só do acesso às informações, mas dos atributos inerentes a elas. Salienta-se ainda que as informações devam ser fidedignas, abrangentes e possibilitar o conhecimento da gestão fiscal mediante comparações e análises.

¹³ O Código do FMI, revisado em 2007, presente no Manual de Transparência Fiscal, proporciona um quadro abrangente para a avaliação da transparência fiscal e focaliza a definição clara de funções e responsabilidades, a transparência dos processos orçamentários, o acesso público à informação e as garantias de integridade.

Todavia, verifica-se que o assunto faz menção apenas à administração pública *versus* sociedade civil e ou administração pública *versus* demais entes estatais. Faz-se, portanto, necessário estudar o assunto sobre outro enfoque, a saber, sob a ótica da percepção do colaborador, afinal um trabalho bem realizado por este, tende a repercutir de forma benéfica aos demais entes estatais, e indiretamente a toda a sociedade civil.

3 METODOLOGIA

Este capítulo trata da metodologia utilizada neste trabalho, abordando o tipo de pesquisa realizada, delineando, por sua vez, o universo e a amostra da pesquisa, bem descrevendo os meios empregados para a coleta dos dados. Por fim, faz menção ao tipo de análise realizada, bem como às limitações do método empregado.

A metodologia, segundo Marconi e Lakatos (2003, p.83) é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que permite, conforme define, com maior segurança e economia, alcançar o objetivo - conhecimentos válidos e verdadeiros -, traçando, assim, o caminho a ser seguido, detectando erros e ainda auxiliando as decisões do cientista.

Já Richardson (1999, p.70) descreve a metodologia da seguinte forma:

Em sentido genérico, método em pesquisa significa a escolha de procedimentos sistemáticos para descrição e explicação de fenômenos. Esses procedimentos se aproximam dos seguidos pelo método científico que consiste em delimitar um problema, realizar observações e interpretá-las com base nas relações encontradas, fundamentando-se, se possível, nas teorias existentes.

3.1 Tipo de pesquisa

Considerando o problema apresentado neste trabalho, verifica-se que a presente pesquisa demanda uma abordagem qualitativa, tanto no que diz respeito ao objetivo proposto, quanto aos procedimentos de coleta de dados e a consequente análise dos resultados.

A pesquisa qualitativa, segundo Richardson (1999, p.90):

Pode ser caracterizada como a tentativa de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentados pelos entrevistados, em lugar da produção de medidas quantitativas de características ou comportamentos.

Cabe mencionar que o presente trabalho está dividido da seguinte forma:

- **Pesquisa bibliográfica**, que de acordo com Marconi e Lakatos (2003, p. 183), abrange toda bibliografia tornada pública, que mantenha relação com o tema abordado;
- **Pesquisa de Campo**, conforme esclarece Marconi e Lakatos (2003, p. 183), é a pesquisa que tem por objetivo conseguir informações e/ou gerar conhecimentos acerca de um problema, para o qual se busca uma resposta, ou de uma hipótese, que se deseja comprovar, ou, ainda, descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles.

Convém esclarecer ainda que, no que concerne aos procedimentos metodológicos, as pesquisas qualitativas de campo exploram, particularmente, as técnicas de observação e entrevistas, tendo em vista que esses instrumentos adentram na complexidade de um problema (RICHARDSON, 1999).

Assim, para alcançar o objetivo proposto, optou-se pela adoção de uma abordagem metodológica empírica, com a condução de um Estudo de Caso, que, de acordo com YIN (2001), é uma investigação empírica, a qual compreende uma metodologia abrangente, através da lógica do planejamento, da coleta e da análise de dados. O autor acrescenta ainda que, este tipo de pesquisa pode incluir tanto estudo de caso único, como múltiplos.

Segundo os autores Martins e Theóphilo (2009), o Estudo de Caso, pede avaliação qualitativa, pois trata de uma investigação empírica que pesquisa fenômenos dentro do seu contexto real (pesquisa naturalística), onde o pesquisador não tem controle sobre eventos e variáveis, penetrando na realidade social, que não seria conseguida plenamente através da avaliação quantitativa.

Considerando ainda os autores acima, destaca-se que, no Estudo de Caso, o pesquisador não é simplesmente um mero registrador de informações, como ocorre em trabalho de campo de outras estratégias de pesquisa. Ressaltam que, em um estudo dessa natureza, o pesquisador precisa ser um detetive, tendo em vista a necessidade de compreender, interpretar as informações coletadas e avaliar se há contradições ou convergências, bem como necessidade de evidências adicionais.

3.2 População e amostra

O projeto do Estudo de Caso foi realizado na Secretaria de Planejamento e Gestão, na capital do Estado de São Paulo. O objeto de estudo se limitou a Coordenadoria de Orçamento, e dentro dela foram selecionadas as principais unidades responsáveis pela condução do processo de elaboração e execução orçamentária.

A escolha desta Coordenadoria se deve ao fato da sua importância, já que é considerada como um instrumento centralizador e consolidador no que se refere à elaboração e execução orçamentária de todos os entes estatais, considerando sua atuação sob a Administração Direta e Indireta (Autarquias, Fundações e ainda Empresas dependentes do Tesouro Estadual).

As entrevistas e os questionários aplicados obteve como população as Diretorias ligadas estruturalmente à Coordenadoria de orçamento (CO) .

Quanto à amostra, foram escolhidos os colaboradores da Coordenadoria de Orçamento, divididos em 4 (quatro) diretorias, a saber: DCIO e GPO's I,II e III, que serão posteriormente melhor identificadas, dentre as quais foram selecionados, para as entrevistas, os seus respectivos diretores, totalizando 4, e para a aplicação do questionário, foram considerados todos os técnicos subordinados às diretorias mencionadas, perfazendo um total de 48 técnicos.

3.3 Coleta de dados

Uma das técnicas de coleta de dados utilizada na pesquisa de campo foi a entrevista, que Richardson (1999) define como sendo um estilo de comunicação, diante do qual, determinada informação é transmitida de uma pessoa A para uma pessoa B.

A coleta dos dados foi realizada, em primeiro lugar, partindo-se da pesquisa bibliográfica em materiais publicados em livros, revistas especializadas, dissertações de mestrado e teses de doutorado.

Para fins de análise foram considerados:

- A observação da pesquisadora;
- As legislações em vigor;
- Os manuais e cronogramas entregues durante o processo orçamentário no corrente exercício, os quais são materiais que servem de referência e orientação nos cumprimentos dos requisitos estabelecidos;
- Coleta de dados através do Sistema de Alteração Orçamentária (SAO), da Plataforma BO, intranet, entre outros.
- Consulta, no sítio eletrônico da SPG-SP;
- Tabulação dos dados obtidos a partir do questionário e das entrevistas realizadas.

Foi realizada ainda, uma pesquisa de campo, através da aplicação de um questionário junto aos técnicos e paralelamente, uma entrevista com os diretores de cada unidade.

Nesta pesquisa foi utilizada a entrevista padronizada ou estruturada, que como orienta Marconi e Lakatos (2003), é aquela em que o entrevistador segue um roteiro previamente estabelecido; sendo que as perguntas feitas ao indivíduo são predeterminadas, de acordo com um formulário elaborado, e é realizada, de preferência, com pessoas selecionadas de acordo com um plano. O motivo da padronização é obter, dos entrevistados, respostas às mesmas perguntas.

A pesquisa foi realizada na administração pública estadual, em especial, na Secretaria de Planejamento e Gestão, mais especificamente em sua Coordenadoria de Orçamento, que é a unidade responsável pela elaboração e execução de todo o orçamento, no âmbito do Estado de São Paulo.

Convém esclarecer que antes de qualquer procedimento, foi apresentada uma carta de solicitação de autorização para realização da pesquisa e o “termo de anuência”, endereçada a Sra. Responsável pelo expediente da Coordenadoria de Orçamento. A carta, de uma forma geral, fez menção à necessidade de autorização para que o estudo pudesse ser prosseguido, trazendo, ainda, as questões orientadoras da pesquisa, a metodologia que seria adotada, e solicitando ainda consentimento para utilização de sistemas e materiais disponíveis para

execução dos trabalhos realizados na instituição estudada. Este procedimento foi adotado, tendo em vista o que expõe Martins e Theóphilo (2009, p.63), que “a aquiescência prévia da direção da organização é de fundamental importância para os propósitos do pesquisador [...]”.

3.4 Análise dos dados

A análise de dados consiste em examinar, categorizar, classificar em tabelas ou, do contrário, recombina as evidências tendo em vista proposições iniciais de um estudo (YIN, 2001). Ainda de acordo com o autor, o pesquisador deve ser imparcial em relação a noções preconcebidas, incluindo aquelas que se originam de uma teoria (YIN, 2001).

Na análise dos dados, a fim de garantir a confiabilidade e maior significância do estudo, buscou-se fazer uso do processo de triangulação, através da utilização de múltiplas fontes de evidências e técnicas distintas, como recomendado por Martins e Theóphilo (2009). Ademais, todos os dados coletados (documentos, relatórios, manuais, cronogramas, questionários e ainda as transcrições das entrevistas), foram devidamente organizados e armazenados.

O questionário foi aplicado através da plataforma web, com utilização do google docs, que é um pacote gratuito de aplicativos do Google, que permite criar e editar documentos online, o qual, por sua vez, relacionou automaticamente, à cada questão presente no protocolo do estudo de caso as respectivas respostas. Considerando o arquivo, foi acrescentado, para cada questão, as transcrições das entrevistas, e ainda, trecho de documentos, quando aplicáveis, tabulações de dados e considerações da pesquisadora.

A análise de dados levou em consideração o princípio da transparência, o ciclo orçamentário, o referencial teórico e as respostas apresentadas pelos colaboradores.

O presente estudo de caso propõe averiguar a existência de transparência durante a elaboração e execução do orçamento público e, principalmente se a mesma é percebida por seus colaboradores.

Conforme se depreende da literatura consultada e das normas vigentes que abordam o assunto, é imprescindível que os processos orçamentários sejam realizados de forma

transparente, com clareza, tendo por desígnio levar à população os benefícios almejados. Todavia, conforme anteriormente citado, para que isto aconteça, é imperativo que os executores do processo orçamentário tenham ciência e clareza das informações inerentes ao tema, a fim de que possam ter respaldo em suas atividades.

Uma das fontes de evidência, que teve o intuito de averiguar a percepção dos colaboradores sobre o assunto, foi a aplicação de um questionário, onde cada técnico antes de responder as questões, obrigatoriamente, deveria ler e autorizar a divulgação dos dados, por meio do “Termo de consentimento livre e espontâneo – TCLE”. Foram selecionados 48 técnicos, sendo que deste total foram obtidas 30 respostas. Perfazendo um total de 62,5% sobre o número de questionários enviados.

A abstinência de 37,5% foi justificada, em parte, devido ao tempo dispendido para o cumprimento de seus trabalhos de elaboração do valor referencial de custeio (VRC), dentro do prazo estabelecido pela Coordenadoria, conforme cronograma enviado aos técnicos. No entanto, conforme observação da pesquisadora, houve colaboradores que demonstraram certo receio em responder ao questionário, temendo represálias. Isso ocorreu, mesmo sendo apresentando o TCLE, e ainda ter a clara opção de anonimato em suas respostas.

Quanto à entrevista, foram selecionados os diretores de cada unidade, sendo 1 (um) do DCIO e 3 (três) dos GPO's totalizando 4 (quatro) diretores. Tendo em vista a necessidade de brevidade, devido à fase de elaboração do VRC, o que demanda constante assessoria dos diretores aos técnicos a eles subordinados, e ainda a necessidade de continuidade das análises dos expedientes dos setoriais em andamento, entre outros fatores, a entrevista foi feita de forma sucinta, com direcionamento de um questionário pré-elaborado, a fim de haver poucas intervenções da pesquisadora, para desta forma, não prejudicar a validade do estudo.

Para fins de esclarecimento, foi previsto, inicialmente, conforme apresentado e aprovado pelo Comitê de Ética de Pesquisa (CEP) e Plataforma Brasil, que seriam entrevistados 5 diretores e 58 técnicos, todavia, observou-se que uma das diretorias (DPDO) e seus respectivos técnicos (10), embora estruturalmente ligado à CO, possuem trabalho distinto, que foge ao escopo deste trabalho, razão pela qual os mesmos foram desconsiderados da seleção final.

Para atender o exposto, foi aplicado um questionário, com um total de 16 questões abertas, ou seja, não houve respostas pré-determinadas a serem escolhidas. A intenção era que cada colaborador pudesse responder livremente, demonstrando sua percepção e ainda, seu conhecimento ou não sobre o assunto. Ademais, buscou-se abordar os problemas que estes acreditam haver necessidade de serem resolvidos, a fim de que possam ter um melhor desempenho nas suas atividades e ainda, mesmo que de forma indireta, que seu trabalho seja em última instância, benéfico para a sociedade civil.

A fim de favorecer a compreensão, os dados coletados foram divididos em: “Apresentação do questionário”, “Apresentação das entrevistas” e “Apresentação documental”, com posterior análise de cada um, considerando como base as questões que serão apresentadas na segunda parte do protocolo de estudo. Para cada questionamento, foram consideradas as evidências que corroboram com a elucidação apresentada, analisando tanto as que apoiam quanto as que contestam a existência de transparência nos processos orçamentários.

Considerando que o questionário aplicado e a entrevista tiveram por objetivo verificar a percepção destes colaboradores na elaboração e execução do processo orçamentário, no que tange à transparência, é imprescindível levar em conta todas as respostas obtidas. Constata-se que, muitas das respostas, embora em palavras diferentes, possuem a mesma ideologia e a mesma percepção. Diante disto, para uma visualização mais elucidativa, optou-se por agrupar as respostas semelhantes e apresentá-las por meios de gráficos ou ainda por tabelas.

Para fins de identificação, quando forem mencionadas as repostas dos colaboradores, as mesmas serão demonstradas por meio das siglas (T), quando se tratarem de Técnicos e (D) se forem dos Diretores, sendo ainda designada uma letra do alfabeto para diferenciação entre os de mesmo grupo (Exemplos: T,A, T,B e TC [...] ou D,A, D,B, DC e D,E) .

3.5 Trajetória da pesquisa

Do ponto de vista metodológico, este estudo divide-se em duas partes. A primeira, que abrange os capítulos 1 e 2, consiste na introdução e numa revisão da literatura, na qual os conceitos relevantes à temática “transparência orçamentária” são estudados. Nesse sentido,

são apresentados, discutidos e relacionados conceitos tais como governança, governança corporativa e seus princípios, governança no setor público, lançando assim, luz sobre o tema transparência, abordando ainda as leis que tratam o assunto (LRF, Lei da transparência e a LAI).

Essa revisão foi necessária para: definir, contextualizar e justificar a necessidade de avaliação da transparência orçamentária; compreender o funcionamento do processo orçamentário do Estado de São Paulo. A segunda parte foi um estudo de caso único, de natureza exploratória, com o intuito de averiguar a percepção dos colaboradores no que tange à transparência durante os procedimentos adotados para a elaboração e execução orçamentária.

3.5.1 Estratégia de pesquisa

3.5.1.1 Protocolo do estudo de caso

É conveniente informar que o protocolo a seguir teve por orientação as metodologias adotadas por Varela (2004, p. 45), quando na elaboração de seu estudo de caso, conforme sugerido por Yin (2001).

A) Procedimentos iniciais:

Agendamento inicial com a Coordenadora: dia 26-03-2015 10:00 h.

- Solicitação de autorização institucional para realização da pesquisa.
- Assinatura do termo de anuência em 01/04/2015.
- **Objetivo:** Solicitar autorização para realização da pesquisa, a qual envolve análise documental, aplicação de questionários e entrevistas com profissionais da referida Coordenadoria. Expor os motivos que justificam o estudo a ser realizado, colocar à sua disposição as questões a serem abordadas junto aos colaboradores sob sua responsabilidade, e ainda solicitar que a mesma assinasse o termo de anuência, que seria apresentado em um momento posterior àquela data.

- **Informações gerais:**

Dados sobre a Coordenadoria, sua função organizacional, estrutura e importância no contexto da transparência, coletados por meio do site da instituição, ouvidoria, manuais, legislações, dados internos, etc.

- **Verificação dos procedimentos para coleta de dados:**

1) Há possibilidade de utilização da base de dados?

- Autorização formal concedida:

a) Acesso a documentos, bancos de dados e sistemas, entre outros.

2) Colaboradores:

1. Quais selecionar? Como diferenciar?
2. Quais dos colaboradores devem ser entrevistados?
3. Quais devem ser abordados por meio da aplicação de questionário?
4. Que tipo de questionário deve ser aplicado?
5. Há restrição quanto ao uso do gravador?

3) Contrapartida da pesquisa

1. Conhecimento e troca de experiência com a coleta de dados e análise dos questionários;
2. Possibilidade de posterior publicação.

4) Disponibilidade de recursos:

- Xerox, computador para acesso de dados, disponibilidade de horário pós-expediente, pen drive para armazenamento de dados e impressão de documentos, quando necessário.

B) Questões para o estudo de caso

Na segunda parte do trabalho, considerada a essência do protocolo do estudo de caso, conforme define Varela (2004), foi realizada uma pesquisa de campo, através da aplicação de um questionário junto aos técnicos e paralelamente, uma entrevista com os diretores de cada unidade, cujas questões foram construídas a partir da revisão teórica sobre o tema em questão, bem como da observação dos procedimentos inerentes ao ciclo orçamentário, a fim de serem usadas como norteadoras para a pesquisadora.

Questionário: Verificar a percepção dos colaboradores na elaboração e execução do processo orçamentário no que tange à Transparência.

Fase de elaboração do Orçamento:

- Todos os técnicos têm acesso às metas e prioridades da LDO? Se sim, são levadas em consideração quando da elaboração da LOA?
- Os técnicos recebem treinamento sobre o processo de elaboração orçamentária? De que forma?
- Existem acompanhamento e orientação regular em todas as fases do processo? Em caso positivo, como é realizado?
- Há critérios para estabelecimento do montante a ser contingenciado sobre o orçamento? Se sim, são divulgados de maneira clara a todos os envolvidos?
- A Sociedade Civil têm, de alguma forma, participação no processo de elaboração do orçamento?

Fase de Execução e Controle do Orçamento:

- Observa-se que no decorrer do exercício são efetuadas diversas alterações no orçamento dos setoriais. O que motiva estas alterações?

- As alterações implicam, normalmente, em reduções/ou suplementações em nível de elemento de despesa constante do orçamento do órgão, questiona-se: É demonstrada, de forma efetiva, a real necessidade destas alterações? O fato é considerado na elaboração do ano subsequente?
- Existem mecanismos para o controle e gestão destas alterações? Quais?
- As decisões tomadas para as alterações orçamentárias são influenciadas mais fortemente pelo fator técnico ou por influência política?
- Quem são os responsáveis por coordenar e/ ou autorizar as alterações no orçamento? As decisões são coletivas ou apenas um departamento é encarregado da tomada de decisão?
- Estas pessoas possuem total imparcialidade¹⁴ nas tomadas de decisões, ou seja, se baseiam, a todo o momento, em pré-requisitos técnicos?
- Os setoriais (principais envolvidos) têm acesso aos fatores que influenciaram a tomada de decisão? Como são divulgadas estas informações?
- Considerando a comunicação entre as Diretorias, Setores e/ou a Coordenação, verifica-se existência de diálogo institucional entre si? Há livre acesso às informações necessárias para execução do trabalho?
- Considerando todo o processo orçamentário, existe transparência nos procedimentos adotados?
- Considerando que a Secretaria de Planejamento e Gestão é responsável pelo orçamento de todo o Estado de São Paulo e que, isto, de forma indireta, influencia a vida do cidadão comum, pergunta-se: As decisões tomadas no âmbito da Coordenadoria de orçamento refletem o melhor para a Sociedade? Por quê?

¹⁴ “Imparcialidade no sentido de que qualquer assunto a ser resolvido deverá ser baseado em fatos e não em percepções, opiniões ou gostos”.

- Diante do exposto acima: Há melhorias que poderiam ser implementadas? Quais?

Entrevista: Pretende-se identificar as forças e fraquezas potenciais nos compromissos de governança e transparência nos processos orçamentários.

- Quais as medidas adotadas pela Coordenadoria/Diretoria para assegurar que seus membros conduzam seus trabalhos de forma satisfatória?
- Existem mecanismos apropriados para assegurar que os servidores públicos, durante a execução de seus trabalhos, não sejam influenciados por preconceitos ou por conflitos de interesses? Quais?
- Os servidores possuem mecanismos para expressarem suas preocupações, dúvidas e/ou reclamações, durante a execução do seu trabalho? Quais?
- Existe acompanhamento e orientação regular em todas as fases do processo orçamentário? Em caso positivo, como é realizado?
- As diretrizes e os objetivos do PPA refletem a visão do governo, e apontam, por sua vez, quais necessidades se pretende atender ou quais problemas que se quer solucionar. Esta prioridades são transmitidas para os técnicos? Se sim, em qual fase do ciclo orçamentário?
- O Valor Referencial de Custeio (VRC) considera em sua análise a série histórica de cada órgão/entidade. No atual cenário econômico, tendo em vista a queda de arrecadação, qual a base a ser adotada? Esse tipo de informação é transmitida aos técnicos?
- Há critérios para estabelecimento do montante a ser contingenciado sobre o orçamento? Se sim, são divulgados de maneira clara a todos os colaboradores envolvidos?
- Observa-se que no decorrer do exercício são efetuadas diversas alterações no orçamento dos setoriais. O que motiva estas alterações?

- As decisões tomadas para as alterações orçamentárias são influenciadas mais fortemente pelo fator técnico ou por influência política?
- Existem mecanismos para o controle e gestão destas alterações? Quais?
- Considerando a comunicação entre as Diretorias, Setores e/ou a Coordenação, verifica-se existência de diálogo institucional entre si? Há livre acesso às informações necessárias para execução do trabalho?
- Considerando todo o processo orçamentário, existe transparência nos procedimentos adotados?
- Considerando que a Secretaria de Planejamento e Gestão é responsável pelo orçamento de todo o Estado de São Paulo e que, isto, de forma indireta, influencia a vida do cidadão comum, pergunta-se: As decisões tomadas no âmbito da Coordenadoria de orçamento refletem o melhor para a Sociedade? Por quê?
- Diante do exposto acima: Há melhorias que poderiam ser implementadas? Quais?

C) Possíveis fontes de evidência

Conforme orienta Martins e Theóphilo (2009, p. 68), “preferencialmente a coleta de dados para um Estudo de Caso deve se basear em diversas fontes de evidência”.

Desta forma, as possíveis fontes de evidências, seguem abaixo descritas:

- Questionários;
- Entrevistas;
- Documentos: Plano Plurianual (Manual PPA: 2015- 2019), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), Relatório Resumido de

Execução Orçamentária (RREO), Relatório de Gestão Fiscal (RGF), e ainda as Leis e Decretos que versam sobre o assunto, entre outros;

- Base de Dados: Sistema de Alteração Orçamentária (SAO), Business Object-BO, Rede local de acesso a dados internos;
- Observação.

3.6 O Estudo de caso

A pesquisa, utilizando a metodologia de estudo de caso, consistiu na apreciação de documentos, de referencial bibliográfico, na realização de entrevistas e questionários, junto aos participantes do estudo e posterior análise dos dados. Foi conduzida dessa forma, pois se pretendia compreender como é realizada a elaboração e execução orçamentária do Estado de São Paulo, no âmbito da Coordenadoria de orçamento da Secretaria de Planejamento e Gestão, além de examinar se os procedimentos são realizados de forma clara para todos os envolvidos, e principalmente, verificar a percepção do colaborador no que tange à transparência nos métodos adotados nas análises dos expedientes sobre sua responsabilidade.

A proposta foi constatar, por meio deste estudo, considerando a visão dos participantes da pesquisa de campo, se na elaboração e execução do ciclo orçamentário são considerados os aspectos preconizados pelo princípio da transparência. A fim de observar se a transparência, responsabilização e a imparcialidade nas tomadas de decisões, estão sendo adotados na prática orçamentária.

3.6.1 As peças orçamentárias

Segundo a Constituição Federal de 1988, cada ente federativo deve elaborar três peças orçamentárias, a saber: o Plano Plurianual (PPA), que é o plano estratégico do governo, a Lei orçamentária anual (LOA), que é o plano operacional e a Lei de diretrizes orçamentárias (LDO), que se constitui no elo entre os planos estratégico e operacional.

O plano plurianual (PPA) é a lei que estabelece de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, abrangendo as despesas de capital e outras delas decorrentes e despesas relativas aos programas de duração continuada. O PPA possui duração de quatro anos, sendo elaborado no primeiro ano do mandato presidencial e abrangendo o primeiro ano do mandato seguinte.

O PPA pode ser considerado como a consolidação de uma visão unificada em relação aos problemas, prioridades e estratégias do Governo, embutindo uma proposta de trabalho conjunto de todas as suas instâncias, para o período de quatro anos. Esse plano mapeia os objetivos estratégicos de cada pasta, bem como a definição de suas prioridades e metas ao longo desse período.

A Lei de diretrizes orçamentárias (LDO) é elaborada anualmente, e tem como objetivos estabelecer as metas e prioridades da administração pública, orientar a elaboração da Lei orçamentária anual, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A Lei orçamentária anual (LOA) é o orçamento propriamente dito, discrimina a receita e a despesa pública, definindo os valores para as ações por grupos de despesas e controlando o valor total por programas, evidenciando assim, a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo. Na conformidade do art. 165 da Constituição Federal de 1988, temos que:

Art. 165. § 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - O orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - O orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - 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.

3.6.2 O orçamento

O orçamento é parte integrante do sistema de planejamento, sendo considerada uma ferramenta de fundamental importância na atuação governamental, visando possibilitar a redução das assimetrias sociais e regionais, com o objetivo de impulsionar os rumos do desenvolvimento econômico do país.

O orçamento é um importante instrumento de planejamento da ação das entidades públicas, por meio do qual são fixadas as despesas e previstas as receitas que serão arrecadadas no exercício. São leis de iniciativa do Poder Executivo e devem ser aprovadas pelo Poder Legislativo.

O orçamento no Brasil é disciplinado, especialmente, pela Constituição Federal, pela Lei nº 4320/64 e pela Lei de responsabilidade fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). É conveniente dizer que existem vários princípios relacionados ao orçamento público como, por exemplo, os estabelecidos no artigo 2º da Lei nº 4320/64:

Art. 2º A Lei do orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

A fim de atender o princípio da unidade, o orçamento de cada ente federativo deve ser único, não ferindo esse princípio o fato de cada ente elaborar três peças orçamentárias. Quanto ao princípio da universalidade, o mesmo tem amparo no art. 3º da lei acima citada e, determina que o orçamento deve contemplar todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei. No que diz respeito ao princípio da anualidade, tem-se que o orçamento deve ser elaborado para o período de um ano e, no Brasil, tal período deve coincidir com o ano civil.

No Brasil é adotado o orçamento-programa que, conforme as palavras de Jund (2006) é a técnica orçamentária que está vinculada ao planejamento econômico e social, a qual surgiu como uma necessidade de levar à prática, através de programas anuais, os planos governamentais de desenvolvimento em longo prazo.

Cabe esclarecer que os dispêndios orçamentários são classificados, quanto à categoria econômica, em despesas correntes (despesas de custeio e transferências correntes) e despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e transferências de capital).

Para fins de distinção entre os grupos de despesa que compõem as despesas de capital, segue o disposto no art. 12, § 4º e § 5º da Lei nº 4320/64, abaixo transcrito:

Art. 12 § 4º Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

§ 5º Classificam-se como inversões financeiras as dotações destinadas a:

I - aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização;

II - Aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital;

III - Constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.

Verifica-se, como alerta, Alves (2009) que, o ciclo orçamentário é complexo, o que pode torná-lo obscuro e assim, uma potencial fonte de corrupção. Esse fato leva à necessidade de que o mesmo seja decodificado, a fim de ampliar o entendimento por todos os atores envolvidos na fiscalização e controle das contas públicas.

3.6.3 O papel da Secretaria de Planejamento e Gestão

O serviço executado pelo poder público, diretamente ou de forma delegada, deve cumprir com sua finalidade de maneira adequada e eficiente, correspondendo à expectativa social. Ademais, a qualidade na prestação dos serviços públicos, ao lado da informação e do seu controle adequado faz parte dos direitos básicos dos cidadãos, conforme determina Lei nº 10.294, de 20 de abril de 1999.

Diante disso, foi instituído o sistema estadual de controladoria, através do Decreto nº 57.500 de 08 de novembro de 2011¹⁵, dos quais fazem parte as ouvidorias, as corregedorias, as

¹⁵ Decreto nº 57.500/2011 do Estado de São Paulo: Reorganizou a Corregedoria Geral da Administração e instituiu o Sistema Estadual de Controladoria.

auditorias e demais órgãos de controle interno do Poder Executivo, cuja finalidade é descrita no artigo 47, conforme segue:

I - Promover os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência, apoiando o controle externo no exercício de sua missão institucional;

II - Avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no plano plurianual;

III - Fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo, inclusive ações descentralizadas realizadas à conta de recursos oriundos do orçamento do Estado, quanto ao nível de execução das metas e objetivos estabelecidos e à qualidade do gerenciamento;

IV - Estimular a verificação da conveniência e oportunidade das medidas e decisões no atendimento do interesse público, tendo como parâmetros a eficiência, a produtividade e a efetividade dos serviços prestados;

V - Colaborar para que as atividades da Administração pública se desenvolvam dentro do equilíbrio de custo-benefício;

VI - Estimular o controle preventivo por meio de orientações, pareceres, diretrizes, normas de serviço e outras práticas que proporcionem a gestão eficiente, eficaz e efetiva;

VII - Incentivar estudos, pesquisas e atividades de capacitação dos agentes públicos do Estado, visando ao aperfeiçoamento dos instrumentos de controle.

Convém ressaltar que as atribuições do sistema estadual de controladoria, são a priori, promover o incremento da transparência pública, através do fomento à participação da sociedade e a prevenção da malversação dos recursos públicos. Assumindo, assim, compromisso com a valorização do serviço público de qualidade, em harmonia com os preceitos contemporâneos de governo democrático, aberto, participativo e transparente (CORREGEDORIA, 2013).

Segundo o artigo 49, do decreto nº 57.500/2011, o sistema estadual de controladoria tem as seguintes atribuições:

I - Sistematizar e analisar as informações relativas às atividades de auditoria e fiscalização exercidas pelos órgãos competentes nos sistemas contábil, financeiro, orçamentário, de pessoal, de captação e controle de recursos externos e nos demais sistemas administrativos e operacionais, segundo os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, eficiência e economicidade;

II - Avaliar o cumprimento e a efetividade dos programas de governo;

III - Acompanhar a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração pública Direta, Indireta e Fundacional, em apoio ao exercício do controle externo do Poder Legislativo, previsto no artigo 32 da Constituição do Estado;

IV - Propor medidas a serem adotadas de forma padronizada a respeito da aplicação das normas que dispõem sobre o regime disciplinar e funcional dos servidores públicos;

V - Contribuir ao aperfeiçoamento de normas e procedimentos de correição, auditoria e ouvidoria;

VI - Coordenar as ações que exijam integração dos órgãos e das unidades que desempenhem atividades de auditoria e correição;

VII - Propor ações para prevenção de ocorrência de irregularidades administrativas no âmbito do Poder Executivo;

VIII - Promover o incremento da transparência pública, tendo em vista o fomento à participação da sociedade e a prevenção da malversação dos recursos públicos;

IX - Reunir e integrar dados e informações decorrentes das atividades de auditoria, fiscalização e correição.

Para tanto, a mesma lei em seu artigo 48, informa que mencionado sistema será exercido pelos seguintes órgãos:

I - Casa Civil, pela Corregedoria Geral da Administração, como órgão central;

II - Secretaria da Fazenda, em especial por meio do Departamento de Controle e Avaliação;

III - Secretaria de Planejamento e Gestão, em especial pela Coordenadoria de Planejamento e Avaliação e pela Coordenadoria de Orçamento¹⁶;

IV - Secretaria de Governo;

V - Procuradoria Geral do Estado.

Assim sendo, e considerando o exposto nos artigos frisados, verifica-se que a Secretaria de Planejamento e Gestão (SPG) foi designada para cumprir as atribuições destinadas ao sistema estadual de controladoria, mais especificamente no que se refere ao acompanhamento da gestão orçamentária da Administração pública direta, indireta e fundacional, com vistas a promover o incremento da transparência pública.

¹⁶ Cabe informar que a lei original tratava da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional (III) e Secretaria de Gestão (IV), todavia a partir de 2015, conforme Decreto nº 61.035/2015, houve a alteração das duas Secretarias, hoje, Secretaria de Planejamento e Gestão e Secretaria de Governo, respectivamente.

Ponderando que a transparência orçamentária é característica intrínseca à democracia e tendo em vista ainda, o seu caráter indissociável à ideia de transparência pública, pode-se agregar à Secretaria em questão, a função primordial de evidenciar e demonstrar ao cidadão, informações precisas, essencialmente, no que alude ao processo de elaboração do orçamento público e sua execução.

Convém ressaltar que não basta à organização informar o que se desenvolve sob sua tutela, contudo, se faz necessário que a informação seja clara e de modo imediatamente compreensível por qualquer um dos executores do processo orçamentário, afinal, são estes requisitos imprescindível para que estes possam realizar um trabalho bem feito, coerente com as leis e determinações que versam sobre a transparência, já que o resultado de seu trabalho repercutirá, mesmo que indiretamente, na sociedade civil.

Ademais, conforme afirmam Mello et al. (2005), o conhecimento do processo orçamentário, assim como seus prazos, sua forma de tramitação e ainda a execução dos gastos e a prestação de contas é de fundamental importância para o controle social e para o combate à corrupção.

3.6.3.1 A importância do Planejamento e do Orçamento

A Secretaria de Planejamento e Gestão, na qualidade de órgão central de planejamento do Estado, é responsável (de acordo com a Constituição Estadual) pelos três instrumentos básicos do sistema de planejamento: o Plano plurianual (PPA) a Lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a Lei orçamentária anual (LOA).

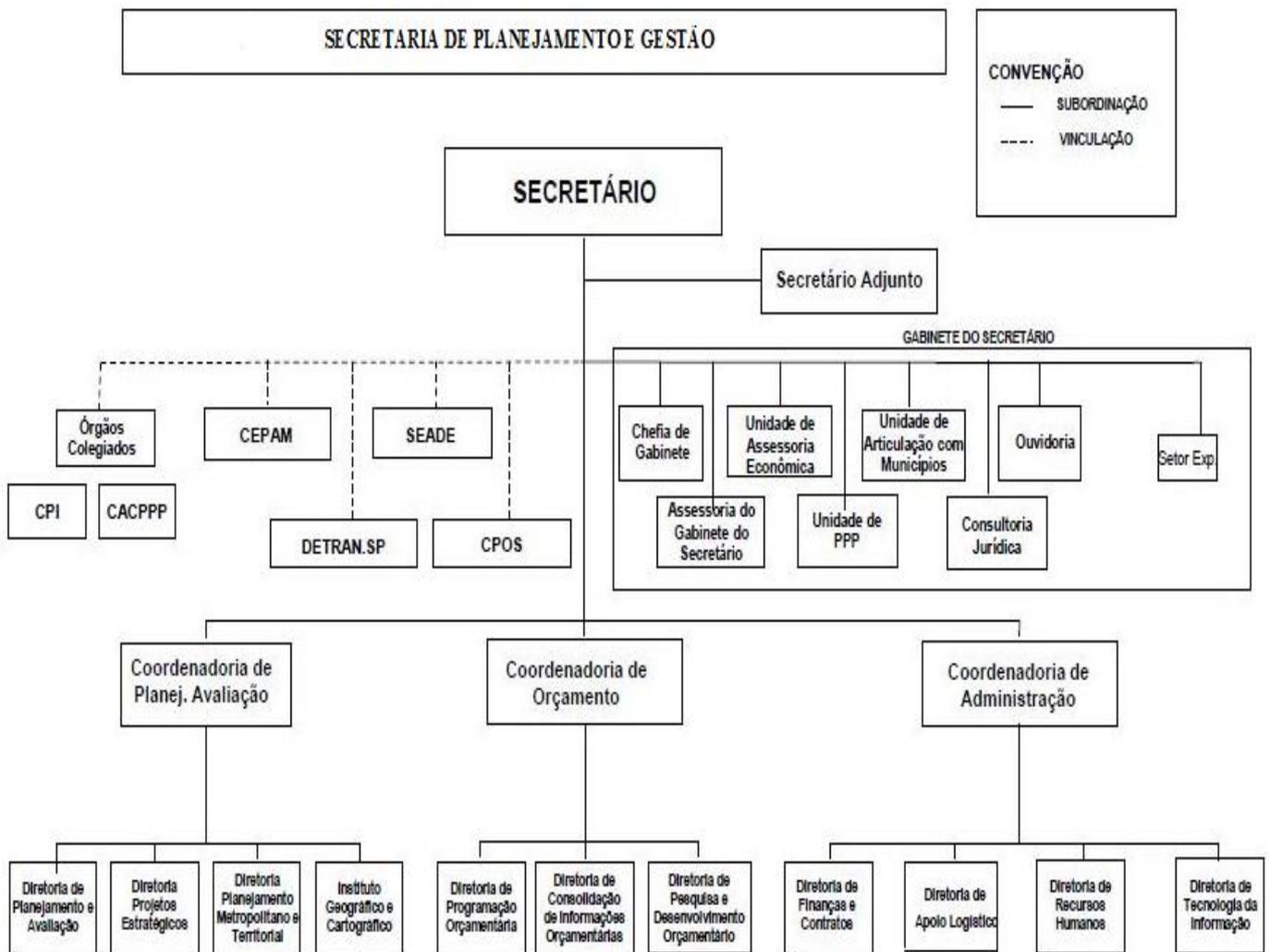
A Entidade tem importante papel como articuladora dos instrumentos de planejamento e execução orçamentária, a fim de assegurar que o público seja plenamente informado sobre as atividades fiscais passadas, presentes e programadas, bem como sobre os principais riscos fiscais, conforme preconiza o manual de transparência fiscal do Fundo Monetário Internacional – FMI (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2007).

A SPG tem por atribuição contribuir para a evolução e aperfeiçoamento da gestão pública, a partir da progressiva integração entre os três instrumentos de planejamento público,

a saber: o plano plurianual - PPA, a Lei de diretrizes orçamentárias - LDO e a Lei orçamentária anual – LOA.

Para desempenhar seu papel, em particular, a Coordenadoria de Orçamento é primordial para a execução dessas atribuições, tendo em vista que é esta a unidade executiva que centraliza as atividades relativas ao Sistema Orçamentário Estadual e aos assuntos relacionados à gestão orçamentária e financeira da administração paulista. No cumprimento desse papel, a Unidade interage com as outras unidades componentes do Sistema de Planejamento no âmbito interno da SPG e, externamente, com todos os órgãos dos Poderes do Estado.

Figura 2- Organograma da SPG



Fonte: Organograma fornecido pela Ouvidoria da pasta em agosto/14.

Considerando a Coordenadoria de orçamento – CO, convém mencionar que a mesma possui em sua estrutura 3 (três) unidades responsáveis pela execução e elaboração de todo processo orçamentário, a saber:

- Gerência de programação orçamentária (GPO's I, II e III);
- Diretoria de consolidação de informações orçamentárias (DCIO);
- Diretoria de pesquisa e desenvolvimento orçamentário (DPDO).

Cabe esclarecer que as unidades selecionadas foram o Departamento de Consolidação das Informações Orçamentárias – DCIO e as 3 (três) Gerências de Programação Orçamentária (GPO's I, II e III).

Cada GPO é responsável pela condução dos trabalhos de elaboração e de execução dos setoriais a elas designadas, tendo um contato mais direto com estes, através dos seus técnicos. São estes colaboradores que, no dia a dia, acompanham de perto as movimentações realizadas por cada ente estatal, sendo ainda um elo entre os setoriais e a Coordenação.

Quanto ao DCIO compete analisar e consolidar todas as informações de ordem orçamentária. É de competência ainda, desta diretoria, a elaboração de relatórios, tais como Relatório resumido de execução orçamentária (RREO), pareceres e cadernos gerenciais, para apoio nas decisões governamentais, tendo papel imprescindível nas decisões a serem tomadas na esfera técnica.

3.6.4 Transparência orçamentária e participação cidadã: Audiência pública e orçamento participativo

Conforme esclarece a Corregedoria geral da administração¹⁷ - CGA (2013), o Estado não é um fim em si mesmo, sua razão de ser está na prestação de serviços à sociedade, sendo que, em regimes democráticos, esta é a sua principal função.

A fim de assegurar o cumprimento dessa missão, o Estado deve contar não somente com a atuação dos governantes e gestores públicos, mas também com a participação dos cidadãos-sensores acurados da qualidade e eficácia desses serviços (CGA, 2013).

Vale salientar que o principal objetivo do orçamento é o controle de recursos custeados pela sociedade para manutenção dos serviços públicos necessários aos fins econômicos e sociais do Estado.

¹⁷ Corregedoria geral da administração - Governo do Estado de São Paulo, em cartilha: A ouvidoria no governo do Estado de São Paulo.

Todavia, como informa Pires, Martins e Del Mônico (2012), além do custeamento das atividades estatais, há vários outros aspectos a serem levados em consideração, como, por exemplo, a maneira pretendida da execução de tal orçamento, ou seja, o planejamento, bem como a execução propriamente dita.

Os autores destacam que no contexto do liberalismo, a única preocupação, ao se constituir o orçamento, era com a contenção das despesas, cujo intuito maior era manter o equilíbrio financeiro. Acrescenta que com o advento da Constituição Federal de 1988, o orçamento auferiu uma “multiplicidade de aspectos: político, jurídico, econômico, financeiro, administrativo, etc.”, ocasionando diversas mudanças no que tange ao conceito primitivo.

Pires, Martins e Del Mônico (2012) elucidam ainda que o orçamento não se restringe a uma mera previsão de receita e/ou estimativa de despesa, é, acima disso, um documento que demonstra a fidedigna situação do tesouro público, cuja importância envolve toda a sociedade, sem nenhuma exceção.

Convém destacar o apontamento de Escóssia (2009), que define o orçamento como sendo público pelo seu conteúdo, explicando que o mesmo trata das despesas destinadas a suprir as obrigações de gestão da administração pública, além das receitas advindas da população. É público, acrescenta, por ser elaborado num espaço público, sendo ainda discutido, emendado e aprovado em sessões públicas e para ter efeito legal, segundo consta, obrigatoriamente é necessário ser publicado para o conhecimento dos cidadãos.

Segundo menciona o autor, participar do processo orçamentário é uma das melhores maneiras de desempenhar a cidadania, porque se pode exercê-la de forma coletiva, debatendo os problemas, levantando a situação, e deliberando quais são as propostas mais importantes para a sociedade.

Dessa forma, o orçamento representa um admirável instrumento para a consolidação da democracia, principalmente quando aos cidadãos é oferecida a prerrogativa de participar, de maneira efetiva, das destinações orçamentárias. Surgindo assim, os termos orçamento participativo e audiências públicas.

Segundo Pires, Martins e Del Mônico (2012, p.2):

O orçamento participativo é o nome com que se tornaram conhecidas, no Brasil, desde os anos 1980, algumas centenas de experiências inovadoras de gestão orçamentária municipal, realizadas em pequenas, médias e grandes cidades, envolvendo variadas formas de participação popular (a partir de recortes regionais e/ou temáticos), principalmente nas fases de elaboração e execução das leis orçamentárias anuais.

O autor esclarece ainda que, devido à ampla aceitação, em pouco tempo essas experiências tornaram-se objeto de observação por parte de governos de outros países que demonstraram interesse em adotá-las. O modelo é defendido por diversos organismos multilaterais, tais como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, e também por várias redes como o Fórum Social Mundial e ainda por organizações e grupos nacionais, por exemplos: o Instituto Polis, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal-IBAM, o Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal-CEPAM, o Fórum Nacional de Participação Popular e etc.

Os processos de participação cidadã permitem à população discutir o orçamento e as políticas públicas, com o objetivo de garantir participação direta na demarcação das prioridades para os investimentos públicos. Dessa forma, a decisão sobre a utilização dos recursos fica compartilhada entre os poderes Executivo e Legislativo e a população (ESCÓSSIA, 2009).

Verifica-se que “o orçamento participativo (OP) é um importante instrumento de complementação da democracia representativa, pois permite que o cidadão debata e defina os destinos de uma cidade” (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2014).

Conforme consta, nesta modalidade, a sociedade define as prioridades de investimentos em obras e serviços que devem ser realizadas a cada ano, estimulando assim o exercício da cidadania, o compromisso com o bem público e a corresponsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade.

O orçamento participativo, conforme aponta Bastos e Carvalho (2011) é a manifestação do exercício da democracia, que, de acordo com a história, foi objeto de intensas batalhas sociais até chegar à conotação descrita como participação efetiva do cidadão

no planejamento orçamentário estatal, tendo este, um papel ativo no planejamento orçamentário democrático.

Para fins de exemplificação, Escóssia (2009) compara o orçamento no âmbito municipal ao orçamento familiar, conforme abaixo descrito:

É de responsabilidade do cabeça da família planejar e executar o orçamento, quanto vai dispor de receita (salário) e quanto vai gastar com: alimentação, saúde, educação, lazer, habitação, higiene, transporte, taxas e impostos etc. Mas, é necessário que todos os membros da família entendam e participem do planejamento e execução do orçamento, para alcançar o objetivo desejado. Da mesma forma deve ser procedido com o orçamento municipal. O prefeito propõe um planejamento para o orçamento público, mas é a Câmara Municipal quem aprova ou reprovava, e toda a comunidade, através de suas organizações deve participar, pois o dinheiro público é do povo, é administrado pela prefeitura, mas é obtido pela contribuição de todos os cidadãos, o que vem reforçar a necessidade de todos participarem de sua destinação.

Considerando o exposto, a participação cidadã, através das audiências públicas, instituiu um valioso instrumento na busca de maior transparência nos atos da administração pública, equidade e igualdade social, política e econômica, visto que, participar das decisões orçamentárias significa defender o patrimônio público, contribuir para redução das desigualdades sociais e aplicação honesta e eficiente do dinheiro público.

Através de estudos realizados para a elaboração deste trabalho, verificou-se que, durante uma das etapas do ciclo orçamentário, a qual diz respeito à fase da LOA, há a convocação, por meio do site da Secretaria de Planejamento e Gestão e através do Diário Oficial do Estado de São Paulo, da população civil para que os mesmos possam participar deste tão importante processo, seja por meio de votação online ou mesmo presencial.

A intenção, conforme demonstrado pelos autores acima citados, é de ampliar a transparência, como determinado pela legislação vigente. Todavia, nota-se que este instrumento ainda é pouco utilizado pela sociedade, e infelizmente, principalmente no atual cenário de crise econômica, existe pouco folga orçamentária para atender todas as reivindicações, assim, acaba-se por priorizar a manutenção das despesas já em andamento.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo tem por objetivo apresentar os resultados obtidos através da pesquisa de campo, divididos 4 itens: Apresentação do questionário, Apresentação das entrevistas, Apresentação documental e Análise dos dados.

Após as apresentações dos 3 primeiros itens, será realizada a análise dos dados, que trata das discussões sobre o assunto, com o intuito de conciliar a teoria e a análise das fontes de evidências do Estudo de caso.

4.1 Apresentação do questionário

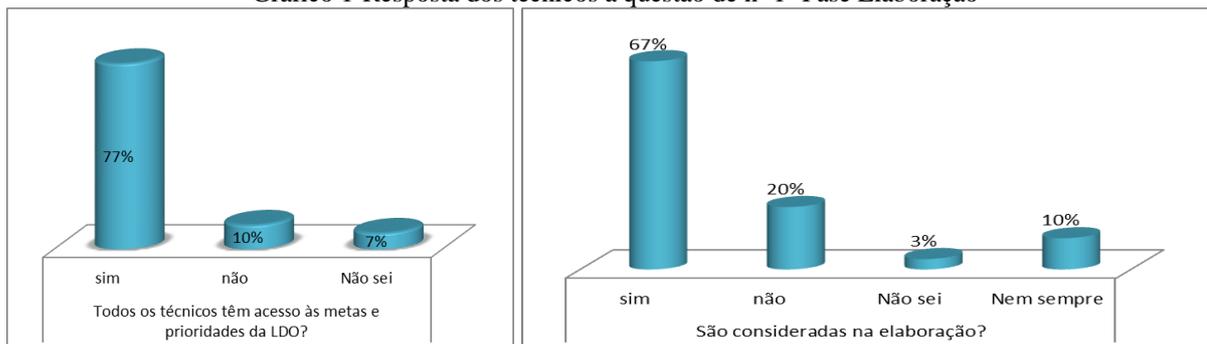
Uma das etapas da pesquisa de campo, foi a aplicação de um questionário junto aos técnicos, por meio de um roteiro previamente estabelecido, no qual as perguntas feitas ao indivíduo foram predeterminadas, de acordo com o formulário elaborado no protocolo de estudo.

A pesquisa foi realizada com a pretensão de identificar a percepção dos colaboradores na elaboração e execução do processo orçamentário, e por isso foi dividida em duas fases: Fase de elaboração do orçamento e Fase de execução e controle do orçamento, a fim de verificar a existência da transparência nestas etapas, conforme segue:

Fase de elaboração do orçamento:

- **Todos os técnicos têm acesso às metas e prioridades da LDO? Se sim, estas metas e prioridades são levadas em consideração quando da elaboração da LOA?**

Gráfico 1-Resposta dos técnicos a questão de nº 1- Fase Elaboração



Fonte: Elaborado pela autora.

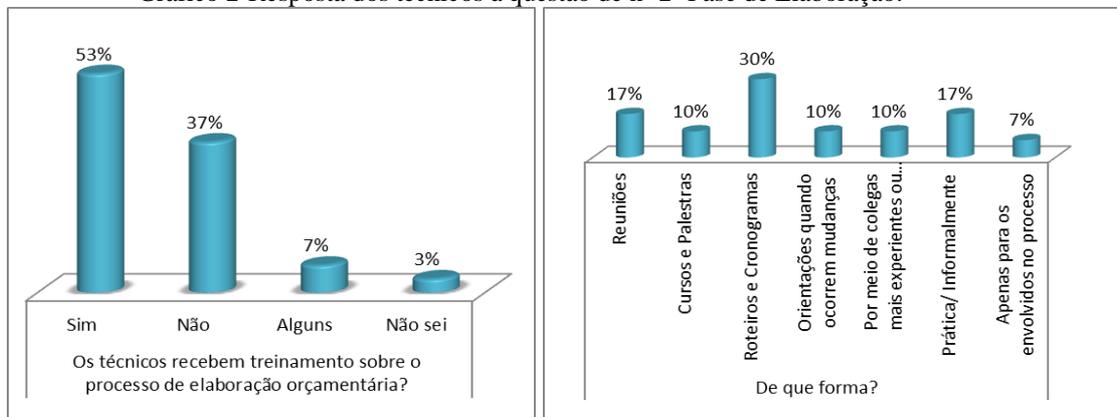
Verifica-se, por meio do gráfico acima, que 77% dos técnicos que responderam ao questionário, informaram que têm acesso às metas e as prioridades da Lei orçamentária anual – LDO, enquanto apenas 10% dos respondentes informaram não terem o referido acesso e 7% alegaram desconhecimento.

Quanto ao questionamento se as metas e as prioridades são levadas em consideração, 67% disseram sim, enquanto 20% declararam que as mesmas não são levadas em conta no momento da elaboração da LOA, já 10% falaram quem nem sempre isso ocorre e 3% não souberam responder.

É pertinente informar a existência de técnicos que afirmaram que embora haja livre acesso à LDO, nunca fizeram usos de suas metas e prioridades, conforme segue:

- “Temos acesso, porém não são levadas em consideração quando da elaboração da LOA” (T, A).
 - “Sim, todos os técnicos têm acesso às metas e prioridades da LDO, no entanto, acredito que quase ninguém leva em consideração na elaboração da LOA” (T,B); e ainda,
 - “O acesso é livre, porém não considero (e desconheço quem o faça)” (T,C).
- **Os técnicos recebem treinamento sobre o processo de elaboração orçamentária? De que forma?**

Gráfico 2-Resposta dos técnicos à questão de nº 2- Fase de Elaboração.



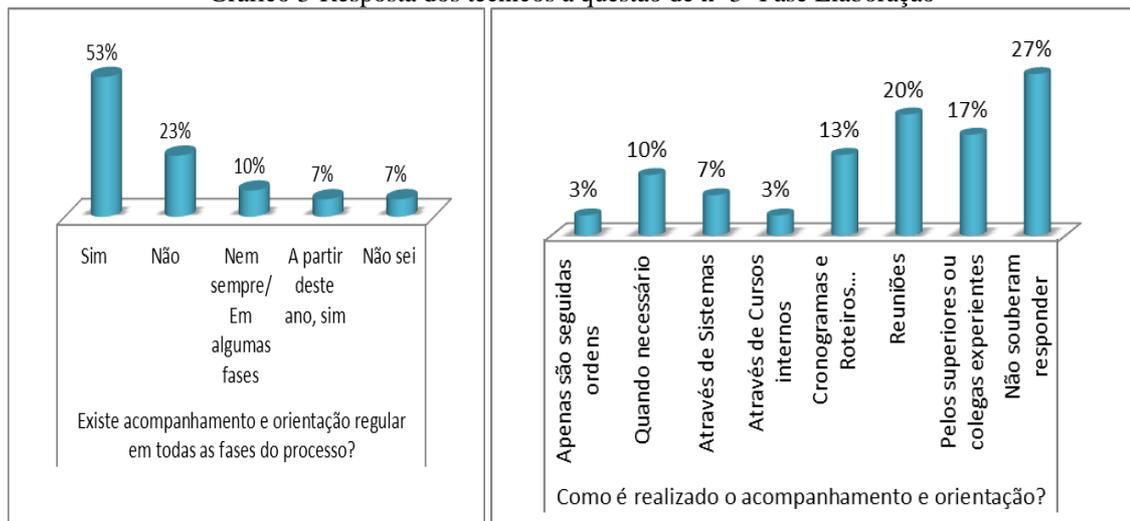
Fonte: Elaborado pela autora.

Esse assunto foi bem polêmico, tendo em vista a divisão de opiniões, já que pouco mais da metade disseram que sim (53%), e a outra metade ficou entre não recebem (37%), alguns recebem (7%) e outros não souberam dizer (3%), conforme se verifica no gráfico acima.

Quanto à forma de recebimento dos treinamentos houve múltiplas respostas, como segue:

- 30% dos respondentes disseram que o treinamento se dá por meio de roteiros e cronogramas;
 - 17% através de reuniões;
 - 17% acreditam que é por meio da prática ou informalmente;
 - 10% comentam que há orientações quando ocorrem mudanças;
 - 10% informaram que há cursos e palestras;
 - 10% falaram que existe treinamento através de orientações dos colegas mais experientes; e,
 - 7% disseram que o treinamento é apenas para os envolvidos no processo.
- **Existem acompanhamento e orientação regular em todas as fases do processo? Em caso positivo, como é realizado?**

Gráfico 3-Resposta dos técnicos a questão de nº 3- Fase Elaboração



Fonte: Elaborado pela autora.

Considerando o gráfico acima, percebe-se que de acordo com 53% dos técnicos, existe acompanhamento, mas há 23% que não percebem esse acompanhamento, enquanto houve

empate de 10% dos que disseram que nem sempre (ou apenas em algumas fases) e os que informaram que isso ocorre apenas quando necessário. Ainda houve 7% que não souberam responder e 3% acreditam que não existe acompanhamento, visto que apenas são seguidas as ordens dadas pelos superiores.

Considerando o questionamento de como é realizado o acompanhamento, foi informado que o mesmo se dá da seguinte forma:

- Através de reuniões (20% dos respondentes);
- Por meio de orientação dos superiores ou de colegas com mais experiência, segundo 17% dos técnicos;
- 13% disseram que ocorre por meio de cronogramas e roteiros metodológicos
- Houve quem acredita que esse acompanhamento ocorra por meio dos sistemas existentes (7%) e por cursos internos (3%);
- Destaca-se, todavia o alto percentual (27%) que não souberam dar uma resposta a essa questão, ou não quiseram opinar.

Considerando a questão, destaca-se, por exemplo, uma das respostas dada ao questionário:

Sim. Se forem tarefas corriqueiras, a equipe técnica já conhece a sistemática. Para cada fase da elaboração da LOA, são repassadas as orientações e roteiros técnicos elaborados por setor competente. Se necessário, são efetuadas reuniões de coordenação com os Diretores, para transmitir os passos que deverão ser seguidos, e esses, repassam à suas equipes técnicas. Dúvidas também são dirimidas individualmente para cada especificidade (T,D).

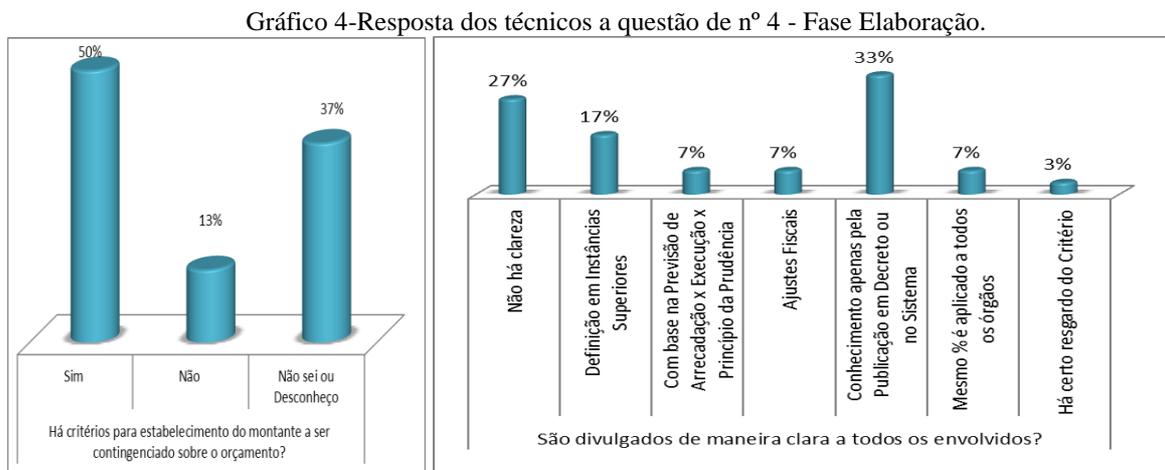
Já na contramão, temos a seguinte afirmação: “Não, muitas vezes a ordem vem da Coordenação e dessa maneira é realizado” (T,C).

Outra observação que merece destaque é: “Agora, até existe”. Tendo em vista de que este ano, excepcionalmente, houve entrega do “Manual do VRC” (T,E).

- **Há critérios para estabelecimento do montante a ser contingenciado sobre o orçamento? Se sim, são divulgados de maneira clara a todos os envolvidos?**

Quanto ao assunto, por meio do gráfico abaixo, verifica-se que 50% dos técnicos acreditam que há critérios para o estabelecimento do montante a ser contingenciado sobre o orçamento, enquanto os demais 50% se dividem entre os que não sabem se existe, sendo 37% destes e 13% os que acham que não existe nenhum critério.

Ao serem questionados se são divulgados de maneira clara, 33% alegaram que os técnicos têm conhecimento do percentual a ser contingenciado apenas após a publicação da Lei orçamentária anual ou no diário oficial (DOE) e 27% disseram que não há clareza sobre os métodos adotados. Já 17% disseram que as regras são definidas em instâncias superiores, enquanto 21%, divididos igualmente, sendo que 7% responderam que o mesmo percentual é aplicado a todos os órgãos, 7% acham que é feita por ajustes fiscais e ainda 7% disseram que o contingenciamento é feito com base na previsão da não arrecadação das receitas anteriormente estimadas quando na elaboração da LOA, considerando o princípio da prudência. Registra-se ainda que 3% informaram que há certo resguardo do critério utilizado.



Fonte: Elaborado pela autora.

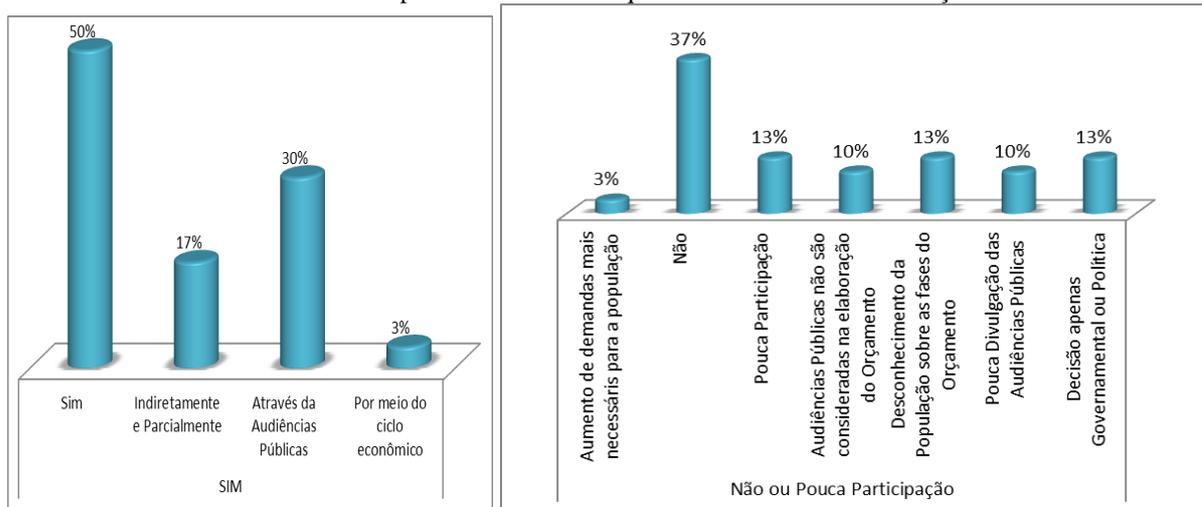
- **A Sociedade Civil têm, de alguma forma, participação no processo de elaboração do orçamento?**

Considerando os técnicos que acreditam que a sociedade têm participação no processo de elaboração do orçamento, 50% percebem essa participação na execução de seu trabalho, já para 30% existe a participação por meio das audiências públicas, enquanto 17% informaram que a participação é feita de forma indireta e parcial e 3% disseram que a sociedade civil participa através do ciclo econômico.

O grupo que acha que não há, ou que há pouca participação da sociedade na elaboração orçamentária, se dividiram da seguinte forma:

- Para 37% deste grupo não há nenhuma participação da sociedade;
- Para 13% há pouca participação destes;
- Também 13% falaram que há desconhecimento da população sobre as fases do orçamento;
- Ainda 13% disseram que o ciclo orçamentário é uma decisão apenas governamental (política);
- 10% informaram que as audiências públicas não são consideradas quando na elaboração do orçamento;
- 10% mencionaram que há pouca divulgação das audiências públicas.

Gráfico 5-Resposta dos técnicos a questão de nº 5- Fase Elaboração.



Fonte: Elaborado pela autora.

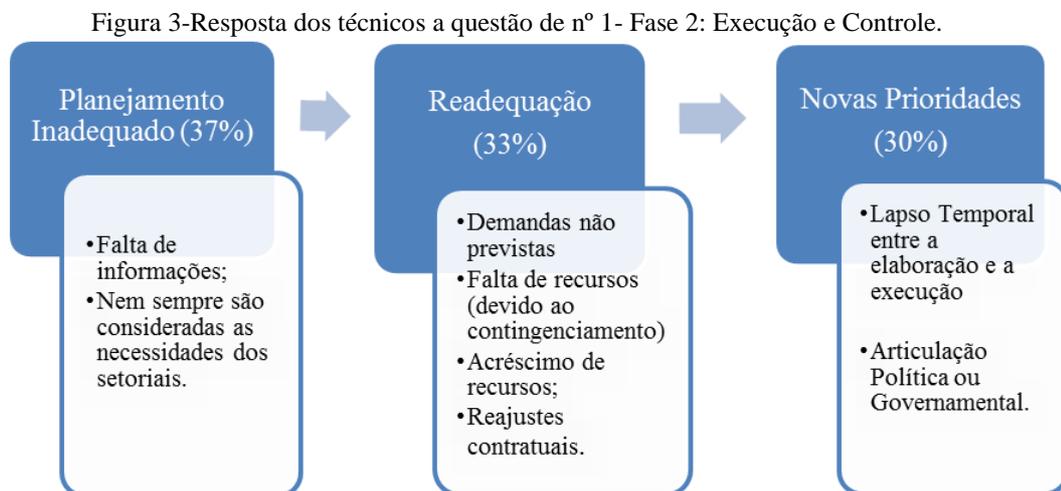
Fase de Execução e Controle do Orçamento:

- **Observa-se que no decorrer do exercício são efetuadas diversas alterações no orçamento dos setoriais. O que motiva estas alterações?**

Quanto a este assunto, notou-se que a distribuição das repostas ficaram bem equilibradas, sendo que para 37% dos respondentes, essas alterações ocorrem devido a um planejamento inadequado, sendo que essa inadequação se justifica por falta de informações ou por não serem consideradas as necessidades reais dos setoriais quando ocorre a elaboração do orçamento.

Para 33% ocorre apenas uma readequação orçamentária no decorrer do exercício, devido às demandas não previstas na época da elaboração, ou por falta de recursos (por exemplo, por causa do contingenciamento), pode ainda ocorrer acréscimos de recursos, e há ainda a questão dos reajustes contratuais que ocorrem durante a execução do orçamento.

Já 30% acredita haver uma nova priorização de suas atividades, que pode simplesmente ocorrer devido ao lapso temporal entre a elaboração e a execução propriamente dita do orçamento, ou ainda, por articulação política ou ação governamental, conforme demonstrado abaixo:



Fonte: Elaborado pela autora.

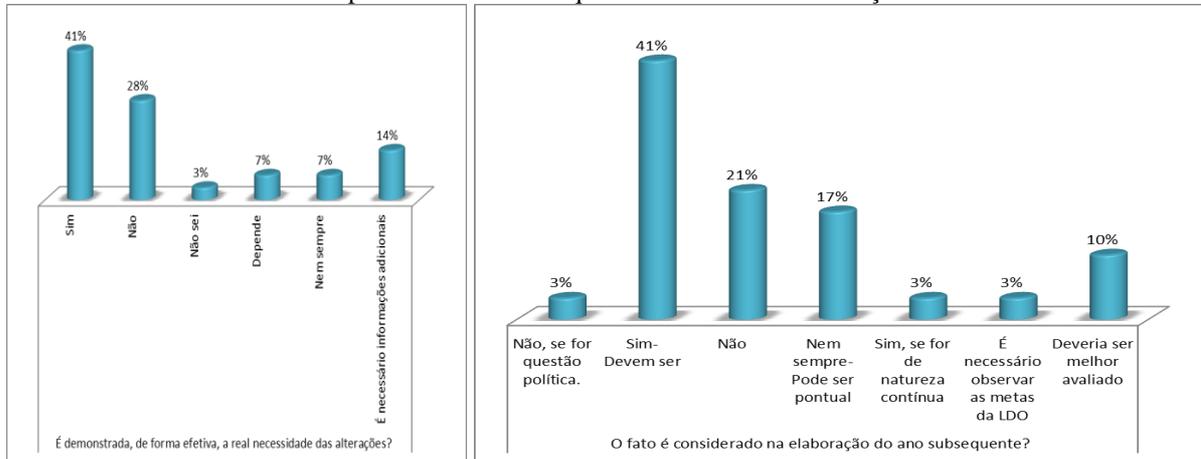
- **As alterações implicam, normalmente, em reduções/ou suplementações em nível de elemento de despesa constante do orçamento do órgão, questiona-se: É demonstrada, de forma efetiva, a real necessidade destas alterações? O fato é considerado na elaboração do ano subsequente?**

Através do gráfico abaixo, verifica-se que para 41% dos técnicos as necessidade das alterações são demonstradas de forma efetiva, todavia para 28% não há essa efetiva demonstração. E ainda, 14% informaram ser necessárias informações adicionais para essa efetiva demonstração, os demais 17% relataram que depende (7%), nem sempre (7%) ou não sabem (3%).

Quando questionados se as alterações orçamentárias são consideradas na elaboração do ano subsequente, foram obtidas as seguintes respostas:

- Sim, devem ser consideradas (41%);
- 21% não consideram;
- 17% disseram que nem sempre devem ser consideradas, pois pode ser uma questão apenas pontual;
- 10% acreditam que as alterações deveriam ser melhor avaliadas;
- Os demais 9%, se dividiram igualmente em grupos de 3%, que acham que devem ser consideradas, caso as alterações sejam de natureza contínua, não deve ser considerada se for uma questão política e houve ainda os que argumentaram que deve ser observada as metas da LDO.

Gráfico 6-Resposta dos técnicos a questão de nº 2- Fase Execução e Controle.



Fonte: Elaborado pela autora.

- **Existem mecanismos para o controle e gestão destas alterações? Quais?**

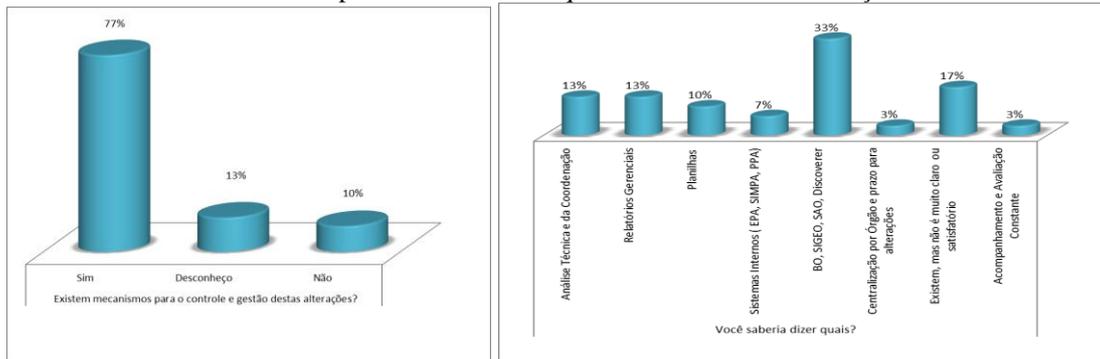
Verifica-se no gráfico abaixo que para 77% dos técnicos existem mecanismos para o controle e gestão das alterações orçamentárias efetuadas pelos setoriais. Já 13% alegaram desconhecimento sobre o assunto e os demais 10% acham que não há nenhum mecanismo de controle.

Quando questionados quais eram os mecanismos existentes para o controle e gestão foram identificados as seguintes respostas:

- 33% consideraram a existência dos sistemas Business Objects (BO), Sistema de gerenciamento de execução orçamentária (SIGEO), Sistema de alteração orçamentário (SAO) e Discoverer;

- 17% mencionaram que existem mecanismos, porém os mesmos não são muito claros ou satisfatório;
- 13% consideraram como mecanismos a análise técnica e da Coordenação;
- Outros 13% citaram como exemplo os relatórios gerenciais;
- Para 10% dos técnicos a gestão e controle são realizados por meio de planilhas;
- 7% consideraram os sistemas internos da própria Secretaria, tais como EPA, SIMPA, PPA;
- O restante, 6%, informaram que para o controle há uma centralização por órgão e também prazos estabelecidos para serem efetuadas as alterações (3%) e os demais 3% afirmaram existir acompanhamento e avaliação constante.

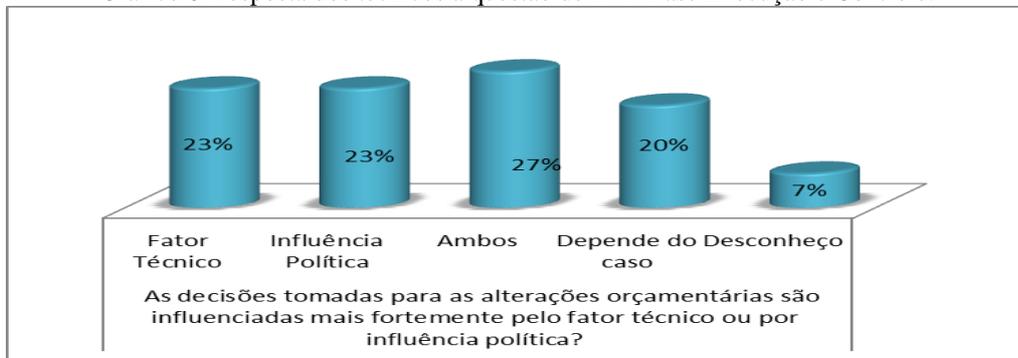
Gráfico 7- Resposta dos técnicos a questão de nº 3- Fase Execução e Controle.



Fonte: Elaborado pela autora.

- **As decisões tomadas para as alterações orçamentárias são influenciadas mais fortemente pelo fator técnico ou por influência política?**

Gráfico 8-Resposta dos técnicos a questão de nº 4- Fase Execução e Controle.

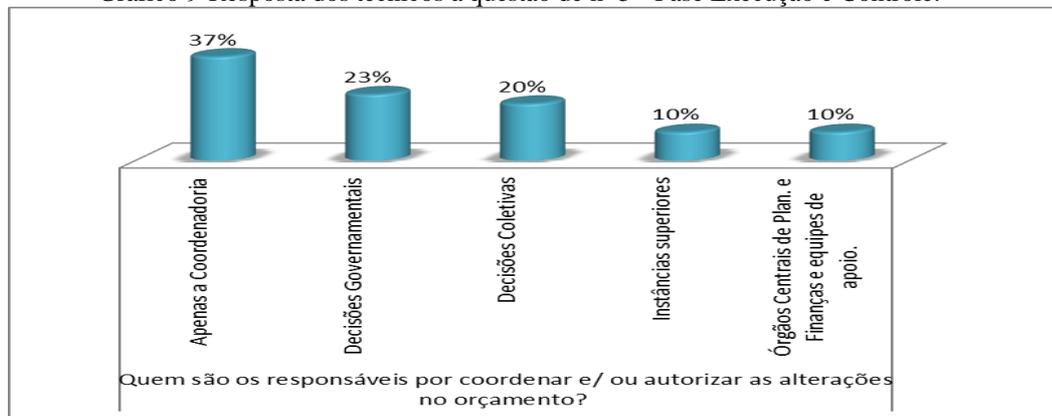


Fonte: Elaborado pela autora.

Segundo demonstrado no gráfico acima, houve empate (23%) entre os respondentes que acham que as decisões são tomadas por fatores predominantemente políticos e entre os que acham que são por fatores estritamente técnicos. Já os que consideram que não é possível dissociar ambos os fatores somaram um percentual de 27%, enquanto 20% disseram que, na verdade, depende do caso e ainda 7%, que desconhecem as razões que influenciam as decisões, tendo em vista que o assunto foge da alçada dos técnicos.

- **Quem são os responsáveis por coordenar e/ ou autorizar as alterações no orçamento? As decisões são coletivas ou apenas um departamento é encarregado da tomada de decisão?**

Gráfico 9-Resposta dos técnicos a questão de nº 5 - Fase Execução e Controle.



Fonte: Elaborado pela autora.

Ao serem questionados sobre quem seriam os responsáveis por coordenar ou ainda autorizar as alterações orçamentárias, 37% disseram que apenas a Coordenadoria é responsável pelas autorizações, atendendo, por sua vez, a instâncias superiores. Já 23% acreditam que as decisões são de ordem governamental e 20% acham que as decisões são coletivas, enquanto os 20% restantes se dividem igualmente entre os que acreditam que sejam em instâncias superiores (10%) e por órgãos centrais de planejamento e finanças e por equipes de apoio (10%).

- **Estas pessoas possuem total imparcialidade nas tomadas de decisões, ou seja, se baseiam, a todo o momento, em pré-requisitos técnicos?**

Dividindo-se os respondentes em quatro grupos, conforme gráfico abaixo, temos os que disseram sim, num total de 40%, os quais informaram que há total imparcialidade e que

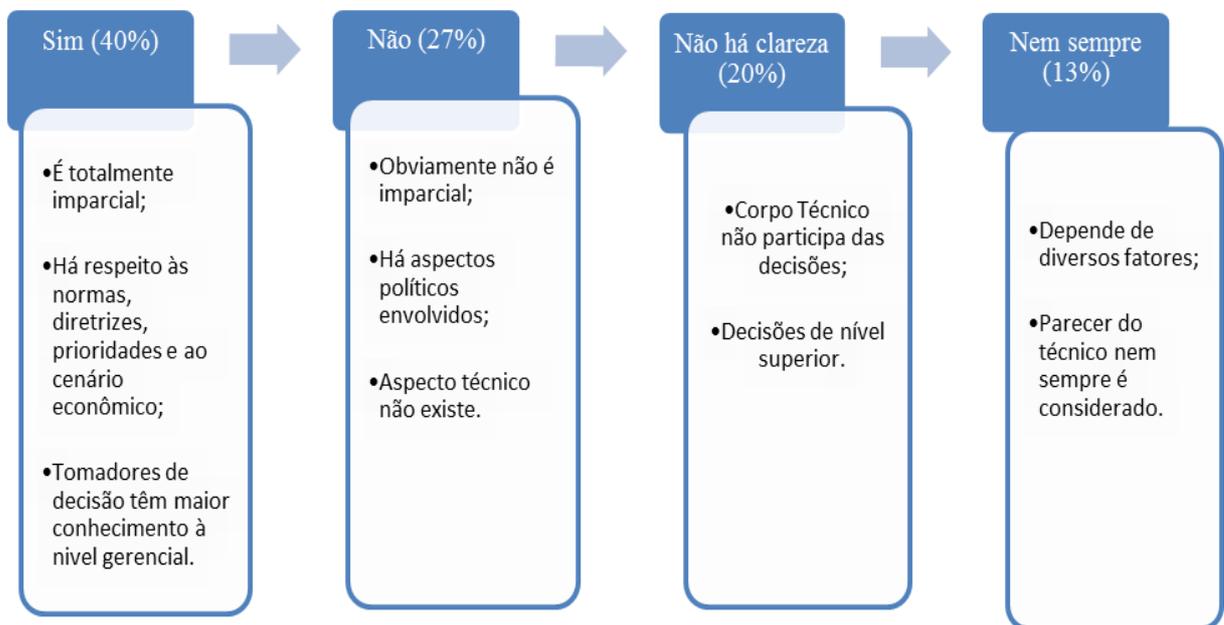
os tomadores de decisão respeitam as normas, as diretrizes e ainda às prioridades do cenário econômico, frente à atual crise financeira.

Considerando o grupo que não acredita haver imparcialidade na tomada de decisões (27%), relatou-se que “obviamente não é imparcial”, acham que há aspectos políticos envolvidos no processo decisório, adicionando ainda que “o aspecto técnico não existe”.

Outro grupo respondente, que somam 20% do total, destacam não haver clareza neste quesito, os quais apontam que o corpo técnico não participa das decisões e que estas decisões são apenas de nível superior.

O último grupo, 13% dos técnicos que responderam ao questionário mencionaram que nem sempre as decisões ocorrem de modo imparcial, já que as análises dependem de diversos fatores e que nem sempre são considerados os pareceres de análise dos técnicos.

Gráfico 10-Resposta dos técnicos a questão de nº 6- Fase Execução e Controle.

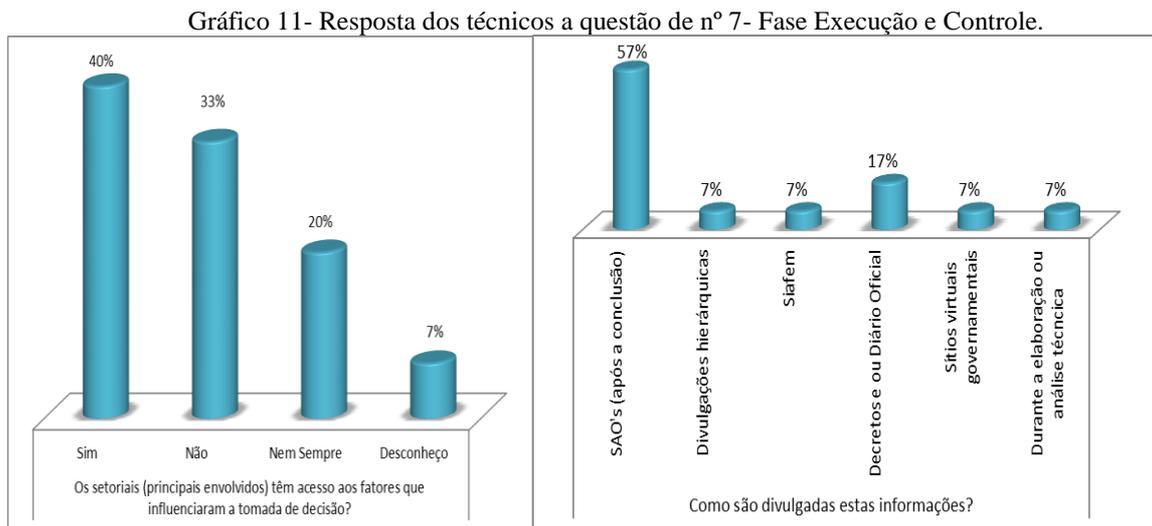


Fonte: Elaborado pela autora.

- **Os setoriais (principais envolvidos) têm acesso aos fatores que influenciaram a tomada de decisão? Como são divulgadas estas informações?**

Considerando a questão abordada e ainda o gráfico abaixo, percebe-se uma divisão entre os que acham que existe acesso dos setoriais aos fatores que influenciaram a tomada decisão, os quais somaram 40% e os que negam esta afirmativa, num total de 33%, e os que acham que nem sempre os setoriais têm ciência disso (20%) e 7% têm desconhecimento do assunto.

Quanto ao meio de divulgação das informações, nota-se, conforme 53% das respostas, o meio mais usual é através do próprio Sistema de alteração orçamentária (SAO), o que ocorre somente após a conclusão dos expedientes sob análise da Secretaria. 17% disseram que a divulgação se dá através de decretos ou pelo diário oficial. As demais respostas acrescentaram que a divulgação pode ocorrer durante a elaboração ou análise técnica (7%), pelo SIAFEM (7%), por sítios virtuais (7%) e ainda por divulgações hierárquicas (7%).



Fonte: Elaborado pela autora.

- **Considerando a comunicação entre as Diretorias, Setores e/ou a Coordenação, verifica-se existência de diálogo institucional entre si? Há livre acesso às informações necessárias para execução do trabalho?**

Para melhor visualização optou-se nesta questão, e ainda nas demais que seguirão, por demonstrar as respostas obtidas através de um quadro.

Para fins de contextualização, o quadro foi separado em dois grupos distintos, sendo importante destacar que 50% de cada grupo teve posição contrária em consideração à outra.

Assim, as respostas estão separadas em Sim (50%) e Não (50%), considerando para tanto, as respectivas respostas de cada um, conforme pode ser verificado no quadro abaixo:

Quadro 1 - Resposta dos técnicos a questão de nº 8 - Fase Execução e Controle.

SIM (50%)	Trabalho dentro da Coordenadoria de orçamento e posso dizer que no âmbito desta coordenadoria, sim, em nível técnico.
	Sempre deve haver uma homogeneidade na comunicação, as informações são sempre detalhadas e subsidiam na execução do exercício para projetarmos para o ano seguinte.
	A comunicação é feita via Sistema e contato telefônico.
	Quase não há diálogo, há ordens de cima pra baixo.
	Sim, com a informatização dos procedimentos relativos às alterações orçamentárias.
	Nós, os técnicos, falamos com os setoriais e a comunicação com a Coordenação é feita de modo indireto por meio de nossos representantes imediatos.
	Todas as informações necessárias para a execução do trabalho estão divulgadas para o pessoal envolvido através de um sistema.
	Sim. Relatórios, e diálogo direto.
	Sim, podemos trocar ideias com outras diretorias, sem nenhum problema.
	Creio que sim.
	Sim, as informações estão disponíveis para consulta no sistema SIAFEM.
	Sim, porque as dúvidas são esclarecidas quando necessário.
Sim. Quando há interesse técnico as informações necessárias são factíveis de serem obtidas e os superiores imediatos são acessíveis para discussões sobre os assuntos tratados. Na maioria das vezes, por tratar de informações sigilosas que, se divulgadas antecipadamente, podem afetar os interesses particulares e o processo decisório, são preservadas.	

Fonte: Elaborado pela autora.

Continuação: Quadro 1 - Resposta dos técnicos a questão de nº 8 - Fase Execução e Controle.

NÃO (50%)	Não existe. Há restrições de informações.
	Não. Há restrições de informações.
	Não existe. Somos pau mandado.
	Entre áreas praticamente não percebo diálogo algum. Com a Coordenação o diálogo também inexistente, pois a via de comunicação é de mão única, com determinações de superiores para subordinados. Espaço para debate e construção coletiva parece utópico nesse ambiente.
	Não parece haver diálogo, simplesmente justificativa por parte do setorial e decisão unilateral por parte da CO.
	Não há nenhuma integração entre diretorias, setores e/ou a Coordenação. Em determinados assuntos não temos acesso.
	Não há clareza de comunicação. Existe um autoritarismo que não permite integração entre as partes.
	Infelizmente não. Seria interessante que houvesse, provavelmente, haveria ganhos para todos. Mas as informações são muito restritas. Algumas pessoas têm acesso, outras não. Percebe-se muito receio na veiculação de informações mesmo dentro do próprio departamento.
	De forma alguma. Dificilmente é percebida interação entre as áreas.
	Na maioria das vezes não. Nem sempre os analistas são convocados para reuniões com a área. Muitas informações chegam pelos superiores com a seguinte orientação: isso já foi acordado e dessa forma será feito. Outra questão é a rígida hierarquia que as pessoas fazem questão de manter. Dependendo do problema, você comunica ao seu superior, que comunica a coordenação, que comunica a área.
	Há livre acesso às informações, no entanto, não há muita comunicação entre as Diretorias e Setores. Por exemplo, o PPA é feito pela equipe da Coordenadoria de Planejamento e o orçamento pela equipe da Coordenadoria de Orçamento. Não há comunicação entre as duas Coordenadorias.
Particularmente, eu acho que existe uma falta de divulgação quanto a definições das linhas de trabalho.	

Fonte: Elaborado pela autora.

- **Considerando todo o processo orçamentário, existe transparência nos procedimentos adotados?**

Conforme pode ser percebido, há 4 grupos a serem considerados, os que responderam Sim (38%), os que acham que há transparência parcial nos procedimentos orçamentários (31%), os que não percebem haver transparência (27%) e ainda 4% que não souberam responder, como segue:

Quadro 2 - Resposta dos técnicos a questão de nº 9 - Fase Execução e Controle.

<p>Sim (38%)</p>	<p>Sim, uma vez que tudo é regido por leis, normas e portarias e seguem também a LDO para uma melhor classificação de prioridades.</p>
	<p>Existe transparência, uma vez que todo o processo orçamentário é via internet.</p>
	<p>Sim. Há uma transparência na tramitação dos pedidos das alterações orçamentárias e aperfeiçoamento qualitativo das análises inerentes à busca da maior eficiência na realização dos gastos públicos.</p>
	<p>Cada setor divulga/transparece o resultado das decisões advindas da análise dos processos.</p>
	<p>Sim. Mas às vezes há desconhecimento dos meios para se obter essas informações</p>
	<p>Sim, totalmente aberto e discutido com as partes envolvidas.</p>
	<p>Creio que sim.</p>
	<p>Sim, com a melhora da tecnologia da informação permitiu a criação e aperfeiçoamento de sistemas consistentes, e leis que respaldam a transparência (LRF).</p>
	<p>Sim, pelo trâmite do processo.</p>
	<p>Sim. Os sistemas existentes, embora não possibilite uma interação e integração plena, possibilita essa transparência. Outro fator que reforça essa transparência e que provocou uma nova visão nos processos foi a edição da Lei de responsabilidade fiscal que exige a divulgação das informações orçamentárias de amplo acesso público. Nesse sentido, a Secretaria, mais especificamente a Coordenadoria de orçamento foi se estruturando para cumprimento dessa obrigatoriedade de manter processos de elaboração e divulgação de seus trabalhos, quer seja com seu público interno (equipe técnica e direção) ou com o externo (Sistema Legislativo - Órgãos Setoriais – outras unidades da Secretaria). Essa lei trouxe mudanças relevantes para o processo orçamentário. Antes do texto legal o orçamento era meramente uma distribuição das despesas frente à previsão das receitas. Após a edição da lei, a peça orçamentária passou a ter papel fundamental entre os instrumentos de planejamento e orçamento. Embora ainda não seja o ideal, essa ferramenta atinge todos os gestores públicos e a transparência nos procedimentos.</p>
<p>Parcial (31%)</p>	<p>Quanto à elaboração, os dados ficam restritos aos níveis hierárquicos superiores. As áreas técnicas participam apenas operacionalmente, não sendo levadas em consideração nos processos decisórios.</p>
	<p>Há transparência na medida em que os gastos se tornam públicos, mas a população não conhece de fato o que se passa dentro dos bastidores do governo.</p>
	<p>Nem sempre essa transparência é 100%. Ocorrem casos em que o expediente é rejeitado ou aprovado parcialmente e a área nem sabe o motivo.</p>
	<p>A transparência deveria ser mais ampla, através dos meios de comunicação e não restrita à internet e ao Diário Oficial.</p>
	<p>Nem sempre, em alguns casos as informações ficam restritas a um grupo fechado.</p>
	<p>Em parte. As decisões tomadas são em esfera superior.</p>
	<p>Nem sempre. Algumas vezes o que temos que fazer é somente acatar decisões superiores.</p>
	<p>Deixa a desejar. Deveria ser, principalmente, considerando a atual preocupação com a transparência para a população.</p>

Continuação: Quadro 2 - Resposta dos técnicos a questão de nº 9 - Fase Execução e Controle.

Não (27%)	Não. Falta de comunicação interna e com a Secretaria da Fazenda.
	Não. Os dirigentes nunca podem falar nada.
	Não, pelas mesmas razões já explicitadas.
	Não. Critérios distintos podem ser utilizados na elaboração orçamentária entre as secretarias e os ajustes também são subjetivos.
	Não há transparência. Não há orientação clara sobre os critérios a serem adotados para a elaboração.
	Na verdade existe o método “faça o que foi determinado”, sem maiores esclarecimentos.
	Não existe total transparência, pois muitas vezes não se sabe o real motivo de alguma solicitação, o que se sabe é que alguém pediu para fazer assim.
Não sei (4%)	Como não participo do processo, não há como avaliar.

Fonte: Elaborado pela autora.

- **Considerando que a Secretaria de Planejamento e Gestão é responsável pelo orçamento de todo o Estado de São Paulo e que, isto, de forma indireta, influencia a vida do cidadão comum, pergunta-se: As decisões tomadas no âmbito da Coordenadoria de orçamento refletem o melhor para a Sociedade? Por quê?**

O quadro de respostas a seguir foi separado da seguinte forma:

Dos respondentes, 32% afirmaram que as decisões tomadas no âmbito da Secretaria refletem o melhor para a sociedade, 39% foram de opinião contrária, e 29% acham que refletem, mas de forma parcial, como será demonstrado a seguir:

Quadro 3 - Resposta dos técnicos a questão de nº 10 - Fase Execução e Controle.

Sim (32%)	Se não existisse um controle orçamentário, os gastos seriam mal direcionados e isso acarretaria um mau uso do dinheiro público, sem diretrizes e critérios.
	De alguma forma, mesmo que imperceptível, as decisões tomadas no processo orçamentário influenciam o dia a dia de todos.
	Sim, embora sempre haverá discordância, pois as necessidades são enormes e os recursos são poucos.
	Procura-se fazer o melhor.
	A SPG atua dentro das suas limitações (receita do Tesouro), tentando fazer o melhor possível para a sociedade, mas temos que é muito difícil.
	Os técnicos são pessoas qualificadas e experientes. Existe o registro de todas as transações efetuadas pelos órgãos do Estado no sistema Siafem, que possibilita uma análise específica da rotina de cada Secretaria, possibilitando ajustes e correções realistas.
Não (39%)	A elaboração da LOA é feita com base em estudos nas Entidades e Secretarias, objetivando o melhor resultado para a Sociedade.
	Certamente, uma vez que todas as decisões tomadas são embasadas em diretrizes do plano de governo traçado pelo Governador.
	Acredito que toda decisão tomada por esta Secretaria deve ter embasamento político (Governador).
	Muitos aspectos orçamentários são discutidos sem levar em consideração a população, apenas o desejo do setorial, que muitas vezes não são idênticos ao anseio da sociedade.
	As decisões não refletem em nada o melhor para a sociedade. Isso parece piada. As decisões são feitas para atender os interesses de quem está no poder. Basta ver a quantidade de pessoal comissionado com altos salários e completamente encostados aqui dentro, escondidos em salinhas e que não pertencem a este órgão, desviados de empresas públicas para aqui se esconderem. Sem contar as Organizações Sociais que contratam com o governo para esvaziar o caixa do Estado. Inclusive existe dono de OS que já foi Secretário aqui. Este viu nas OS's uma excelente oportunidade de fazer negócio. Vejo que a finalidade do Estado é atender aos interesses de quem se encontra dentro, no controle deste, e não quem está lá fora.
	Nem sempre as decisões são as melhores para o cidadão. Às vezes, áreas que não são prioritárias recebem orçamento fabuloso e áreas prioritárias como Saúde, Educação e Segurança são negligenciadas.
	Não. Pois existem Secretarias que têm mais influência do que as outras, não refletindo, portanto, o melhor para a nossa Sociedade.
	Não, pois a preocupação é manter as despesas abaixo dos limites da LRF, os resultados dessas despesas, se houve melhora nos serviços públicos, não é levado em consideração.
	Não, porque o interesse político e particular predomina nas decisões tomadas.
	Pelos motivos já expostos, eu acredito que não, pois algumas decisões que claramente beneficiariam a sociedade não são tomadas, e não sabemos ao certo o motivo.
Nunca, somente quando é de interesse do governo.	
Não, pois não há participação alguma da sociedade, nem mesmo indireta por meio de seus representantes.	
De forma alguma! A Secretaria atende os interesses políticos do Governo do Estado que infelizmente não reflete, em sua maioria, a necessidade da sociedade como um todo.	
Não, porque falta aprofundamento sobre a necessidade da sociedade (talvez participação popular via conselhos) refletida nos objetivos das secretarias de estado e em correlação com a elaboração orçamentária e sua execução.	

Continuação: Quadro 3 - Resposta dos técnicos a questão de nº 10 - Fase Execução e Controle

Parcial (29%)	Nem sempre as decisões são as melhores para o cidadão.
	O órgão reflete as diretrizes e decisões do Governo eleito, que é deficiente no cumprimento de suas metas, atendendo de maneira insatisfatória as necessidades da população.
	Não totalmente. As audiências públicas ocorrem, mas na realidade as políticas públicas necessitam ser mais descentralizadas.
	Em parte, porém o orçamento sofre com grande engessamento, por conta das vinculações de recursos. Além disso, muitas vezes o recurso é mal utilizado, não sendo culpa da Pasta de Planejamento a execução ou não dos programas prioritários para a sociedade.
	Nem sempre, pois existem muitas demandas e os recursos são escassos.
	As tomadas de decisão podem influenciar na formatação da peça orçamentária, o que poderá afetar a sociedade. Na elaboração do orçamento são decididas quais demandas são prioritárias, em detrimento de outras, qual promessa de campanha será cumprida e, qual demanda popular será atendida. A prioridade de um seguimento, pode não ser para outro. As decisões que irão incorporar a peça orçamentária são, na maioria, definidas em função do atendimento das funções precípua do governo, entretanto, entram também interesses e compromissos políticos. Deve-se levar em conta que o orçamento não se esgota na sua aprovação. A execução pelos órgãos setoriais também são fatores que podem afetar o atingimento dos anseios da sociedade. Portanto, o acompanhamento e avaliação da execução da peça aprovada deveriam ser constantes.
	Considero que nem sempre isso é possível, pois na verdade, considerando a crise atual, o governo toma por base algumas prioridades de atendimento, as quais nem sempre são aquelas que a sociedade escolheria, mas de certa forma, quem toma as decisões é o Governador, sendo este representante do povo...e a SGP apenas coloca isso no orçamento.
	Nem sempre. Há decisões que consideram apenas o querer político.

Fonte: Elaborado pela autora.

- **Diante do exposto acima: Há melhorias que poderiam ser implementadas? Quais?**

A fim de contribuir com as dicas de implementação de melhorias, o quadro a seguir propõe colocar em evidências as sugestões apresentadas por cada técnico, conforme segue:

Quadro 4 - Resposta dos técnicos a questão de nº 11- Fase Execução e Controle.

Sim. Há muitas melhorias, por exemplo, maior integração dos sistemas e entrosamento entre as áreas envolvidas no processo.

Sim. Capacitação técnica e valorização do profissional Analista do Orçamento.

Um aproveitamento melhor dos conhecimentos dos funcionários de carreira dos setoriais, que acompanham as demandas de maneira mais isenta de implicações políticas.

O orçamento trabalha em cima da projeção financeira, para melhorar alguma coisa é preciso uma fiscalização maior no fim da linha, onde o dinheiro é realmente gasto, ou seja, toda gestão seria muito eficiente se controlasse bem os gastos.

Melhor integração entre os vários sistemas, treinamentos mais frequentes durante todo o processo.

Todas as melhorias possíveis, começando pela vergonha na cara.

Mais autonomia para os analistas, mais cursos de aperfeiçoamento, mudança de mentalidade da organização, maior descentralização do serviço.

Participação e mobilização da sociedade civil na preparação e acompanhamento do orçamento público, propiciando assim a inclusão de projetos de interesse coletivo.

Sim. Descentralização das informações, plano de carreira, valorização dos técnicos, com melhores salários e oportunidades, concurso publico, etc.

Sim. Acredito que deveria ser investido muito mais em EDUCAÇÃO, pois é a base de qualquer Sociedade. E também investimento em melhorias nas áreas fins.

Acho que primeiro deveria haver uma avaliação sobre os cargos que as pessoas possuem dentro da Secretaria com a rotina de trabalho. Em um segundo momento avaliar os resultados das despesas orçamentárias.

Uma fiscalização efetiva em todas as áreas e punições severas para aqueles que infringirem a lei.

Uma grande melhoria seria o orçamento ter uma maior participação das áreas envolvidas, seja uma direta, autarquia ou empresa dependente. Pois são elas que gerenciam os seus recursos e saberiam melhor onde aplicá-los. Deveria haver um trabalho, mais intenso, em como alocar os recursos de maneira prioritária.

A melhoria deveria ocorrer nas prioridades e nas Secretarias finalísticas e não no processo orçamentário em si.

Sim, sistemas de elaboração orçamentária, via Web, pois as análises poderiam ser realizadas fora do ambiente de trabalho.

Em minha opinião, a melhoria mais eficiente para que o Estado possa cumprir todas as demandas da sociedade, seria a possibilidade da população poder fiscalizar os gastos de cada órgão e quando houver situações de favorecimento pessoal, punir com severidade os responsáveis.... Um sonho quase impossível....

Continuação: Quadro 4 - Resposta dos técnicos a questão de nº 11- Fase Execução e Controle.

Talvez melhorias na parte da informática.

Criar e ou aperfeiçoar mecanismos, permitindo que a sociedade civil possa participar de forma mais efetiva na elaboração da peça orçamentária.

Sim. Precisamos eleger um Governador de verdade, que se preocupe com a população e não para os próprios interesses.

Sim, certamente existem melhorias necessárias, mas que certamente não se restringem a elementos técnicos e procedimentais em relação à transparência, que por si só na CO seriam irrisórios. A necessidade de mudança é muito mais profunda nesse ambiente (sugestão de objeto para estudo futuro), mas teria de começar com muita vontade política, com um Secretário de Planejamento realmente interessado em bem gerir a coisa pública.

Sim. Políticas públicas que atendessem a real necessidade da população, presentes nos programas e ações das Secretarias e um planejamento orçamentário que fosse ao encontro dessas necessidades.

As decisões no âmbito da Coordenadoria não refletem o melhor para a sociedade, uma vez que predomina a influência política, que nem sempre são justas. Além disso, as tomadas de decisões são muito autoritárias. Para melhorias, há necessidade de integração entre as áreas envolvidas.

Para que haja melhorias, primeiro tem que existir comunicação e não imposição. Este é o primeiro passo. Diálogo para que se possa discutir e tomar melhores decisões conjuntas.

Maior participação do cidadão comum.

Sempre se pode tentar melhorar qualquer situação, mas não me sinto capacitado, para sugerir alguma coisa pois é um problema bem complexo.

Melhorias serão sempre bem vindas, em qualquer situação.

O Estado de SP possui um dos mais moderno e eficiente sistema de elaboração e acompanhamento do orçamento. Porém, eles são estanques ou dimensionados para atender fases distintas. Um melhor dinamismo entre eles ou a criação de novas técnicas para que ocorra essa interação de forma efetiva poderá sanar as falhas existentes. Poderia também ser implementado um sistema de custos na administração pública para mensuração da eficiência e eficácia dos resultados. A forma como o governo financia os recursos que usa, ou poderá utilizar já são claramente conhecidos, entretanto, cabe ainda, dimensionar esses custos sob o aspecto da viabilidade de sua inclusão ou continuidade, como forma de se verificar se resultados foram alcançados.

4.2 Apresentação das entrevistas

Outra etapa da pesquisa de campo foi a entrevista com os diretores, através de um roteiro estruturado, previamente estabelecido, conforme o formulário elaborado no protocolo de estudo.

A entrevista foi realizada com a pretensão de identificar as forças e fraquezas potenciais nos compromissos de governança e transparência nos processos orçamentários e, ainda, verificar a percepção dos gestores durante a elaboração e execução do ciclo orçamentário, sendo por isso dividida em duas fases: Fase de elaboração do orçamento e Fase de execução e controle do orçamento, na conformidade abaixo:

- **Quais as medidas adotadas pela Coordenadoria/Diretoria para assegurar que seus membros conduzam seus trabalhos de forma satisfatória?**

No que tange ao assunto em questão, os diretores foram divergentes em suas respostas, como se percebe a seguir:

Na verdade eu procuro sempre passar pra eles a responsabilidade daquilo que eles estão fazendo, por mais que a gente sabe que o processo depende do superior, acho que as análises tem que ser eficientes. Têm que ser feitas. Dou liberdade no trabalho, mas nas análises precisam ser consideradas todas as alternativas existentes e eu os motivo nesse sentido, de que, independente de qualquer insatisfação que tiverem, pessoal ou salarial, acho que as pessoas que estão aqui, tem que entender o seu papel e tem que cumprir da forma mais séria possível. Eu sempre procuro motivar nesse sentido, porque eles são importantes .. eu acho que o principal é isso (D,A).

Outro diretor informa que isso é conseguido através da metodologia já estabelecida, observando que estas medidas são aquelas integrantes da rotina operacional, tanto no que diz respeito à elaboração quanto à execução do orçamento anual. Ressalta que a SPG, como órgão central, dispõe de mecanismos de análise específicos para essa finalidade (D, B).

Na visão do diretor C, essa missão é obtida da seguinte forma:

No sentido da transparência, eu procuro pelo menos explicar o porquê eles estão tomando as suas decisões [...]... A minha intenção é explicar porque eles estão fazendo isso. Até quando, vou assim dizer, teoricamente, é uma ordem superior (que nem eu mesmo sei), eu procuro dizer: “olha isso é uma ordem, uma determinação do Governador”... eu procuro deixar as coisas transparentes.. Mas se consigo, é uma coisa mais complicada (D,C).

O diretor D relatou que para alcançar o objetivo proposto, a Secretaria procura disponibilizar conhecimentos, através da legislação vigente e ainda por informações adicionais e equipamentos.

- **Existem mecanismos apropriados para assegurar que os servidores públicos, durante a execução de seus trabalhos, não sejam influenciados por preconceitos ou por conflitos de interesses? Quais?**

Com exceção de um dos diretores, os demais acreditam na existência de mecanismos que asseguram a não influência acima citada, todavia, cada um cita uma forma diferente, conforme se verifica nas seguintes declarações:

Acho que a gente consegue perceber isso no dia a dia (influência), então, toda análise que ela (a pessoa) tem que fazer, algum gasto do setorial, por exemplo, é necessário saber se é uma realidade, se é uma finalidade fim daquela área. Então, é preciso saber se o técnico acompanha criticamente o que está acontecendo. Procuo fazer que eles se preocupem um pouco, por mais que a gente trata só do orçamentário, que eles entendam do outro lado, que é o objetivo a ser atingindo. A gente procura fazer da melhor forma possível e usar tudo o que temos disponível para chegar a esse resultado (D,A).

O diretor A acrescenta ainda:

Não pode ter interesse, inclusive quando a gente percebe que existe um desvio do lado profissional a gente muda as áreas¹⁸. Às vezes, quando há muito facilidade, seja pelo tempo com a área ou por outro motivo, gera certa confiança dos dois lados... e a gente não pode deixar que isso ultrapasse a razão daquilo que a gente faz...porque se eu perceber.. (eu nunca percebi), mas se eu perceber isso, eu altero a área, entendeu?

Acho importante conhecer as áreas... você tem que ser especialista daquela área. E isso não faz em pouco tempo.. eles realmente precisam ficar um bom tempo, para saber com propriedade, saber o que é e o que não é. Se pode ou não.. mas, agora, se eu notar algo que ultrapasse isso, é lógico que a gente altera, a gente fala.. olha: não mistura.. a pessoa do outro lado é bacana, mas procura manter o lado profissional ... mas se depois de tudo isso, ainda ocorrer (a influência), eu mudo a área (D,A).

Já o diretor B menciona que o processo decisório é, por si só, um mecanismo de segurança contra influências externas, na medida em que determinado assunto é submetido a diversos questionamentos.

Considerando o diretor D, para assegurar que seus membros conduzam seus trabalhos de forma satisfatória, a Secretaria aplica a legislação em vigor.

¹⁸ Áreas, aqui, simbolizam os setoriais sob a responsabilidade de cada técnico.

Todavia, na contramão, o diretor C apresenta a seguinte argumentação:

Eu acho que na prática não existe... embora, na teoria se fale que exista, que você tem instrumentos técnicos, na prática, eu acho que todo ser humano é influenciado pelos seus preconceitos, por seus conflitos e interesses.. E ainda, por seus conceitos religiosos e filosóficos... algumas vezes, mais...algumas vezes, menos... Às vezes, você tem quem confere o trabalho um outro.. mas, no fundo, todos nós, não isentando ninguém, somos influenciados pelo que nós somos.. está certo? Essa é a minha opinião... Pode se reduzir o grau de influência no seu trabalho... mas você não vai defender uma coisa que você é contra.. que você, filosoficamente, é contra [...](D,C).

- **Os servidores possuem mecanismos para expressarem suas preocupações, dúvidas e/ou reclamações, durante a execução do seu trabalho? Exponha quais.**

Verifica-se que há alguns mecanismos, mas estes são, na maioria das vezes, informais. Na SPG o único mecanismo formal que assegure esta questão é a Ouvidoria, conforme se depreende das respostas abaixo:

As preocupações, segundo o diretor D, são expressas através da chefia imediata ou por meio da ouvidoria.

Na verdade, eu costumo trabalhar da seguinte forma: se eles têm dúvida em qualquer atividade, a gente trata em reunião.. ou mesmo assim: à porta aberta, na hora que surgir a dúvida, eles tem total liberdade de vir aqui e questionar. Em situações de dúvida a gente chama mais pessoas para sentar, para exemplificar como foi feito em outra área, para ver como foram solucionadas, ou mesmo tirar de novo alguma dúvida, então, a gente (os diretores), normalmente, é sempre presente aqui. No dia a dia, conforme surgirem as dúvidas, a gente está aqui para responder (D, A).

Segundo o mesmo diretor:

A gente orienta de que, na dúvida, eles não deem sequência... isso é obvio, e então a gente conversa e tenta determinar qual linha se deve seguir. Agindo assim, estou preparando eles para situações parecidas, até para se conhecer um pouco a situação do outro, a gente faz uma troca nesse sentido. Mesmo que as áreas sejam distintas.. a gente conversando um pouco, basicamente, ele vai participando, vai escutando, pode opinar e, meio que pode intervir, isso, o grupo todo, prefiro trabalhar assim...dessa forma (D,A).

“O processo decisório leva em conta a argumentação dos técnicos, que são os primeiros avaliadores das demandas encaminhadas pelas Secretarias” (D,B).

Considerando a posição do diretor C, verifica-se que, no sentido geral, deveria haver mais mecanismos para que houvesse realmente a manifestação dos colaboradores. Entretanto,

ele aponta que quando um técnico observa suas preocupações, normalmente são de caráter individual, conforme delata:

[...] por outro lado... quando eles observam suas preocupações, estas são mais de caráter individual... ou seja, é mais com ele do que com o contexto.. eu vejo pouca manifestação no sentido: Olha, mas isso não vai prejudicar o setor público? É mais no sentido: Eu serei prejudicado?

Considerando ainda as palavras do diretor C:

Estou falando isso sem individualizar ninguém .. e sim no sentido do servidor público do Estado, de maneira geral. Eu vejo pouca discussão do tipo, por exemplo: Se esta decisão, ou este processo não é prejudicial à população ou ao próprio Estado [...] (D,C).

- **Existe acompanhamento e orientação regular em todas as fases do processo? Em caso positivo, como é realizado?**

Quando questionados sobre o assunto, os diretores relataram que acreditam existir o acompanhamento, e que o mesmo se dá por meio de regras específicas definidas previamente, através de manuais, de acordo com as prioridades elencadas pelo gabinete do Sr. Governador e ou, por meio de treinamentos, que demonstram em quais etapas do ciclo orçamentário se encontram, e ainda, pela própria rotina orçamentária. Salienta-se, todavia, que o acompanhamento poderia melhorar. Citando por exemplo, algumas manifestações:

[...] é lógico que isso poderia melhorar, mas acho que existe. Como é realizado?
- A gente sempre treina. Procuramos fazer planilhas (com cronogramas) a fim de dizer, olha, agora vamos começar a fazer isso... (fase do ciclo orçamentário), por exemplo, o POS¹⁹, vai começar o VRC²⁰ e funciona assim... o critério é assim... Eu acho que existe, poderia ter mais, mas existe (D,C).

Destaca-se ainda a observação exposta em uma das entrevistas:

[...] O orçamento tem fases muito bem determinadas, o processo em si é uma rotina, então é lógico que, quando a pessoa é nova ou com pouca experiência na área, a gente acompanha mais de perto, ela tem essa liberdade de na dúvida também consultar, mas todos eles têm que entender o ciclo completo. ...de quando começou, lá na tabela de conversão até o projeto de lei.. são etapas muito determinadas .. muito claras.. acho que realmente quem já fez 2 ou 3 orçamentos, embora tenham dúvidas... mas entendem perfeitamente todas as etapas. [...] Na própria CO existe uma rotina pré determinada de como trabalhar .. a gente acaba dando a nossa cara, falando realmente o que é fundamental, o que é importante ter memória, então já se sabe muito bem o que está pré estabelecido, onde o processo vai se iniciar, a gente fala: o Processo tal vai começar, vamos trabalhar dessa forma... existe ainda a possibilidade do técnico

¹⁹ Planejamento Orçamentário Setorial

²⁰ Valor Referencial de Custeio

trazer ideias, expondo casos, ou modelos, ou dizer por qual motivo aquilo não está dando certo (D,A).

- **Há critérios para estabelecimento do montante a ser contingenciado sobre o orçamento? Se sim, são divulgados de maneira clara a todos os envolvidos?**

Todos os diretores concordaram que existe critério para o contingenciamento, sendo apontado, por exemplo, como “o cotejo da despesa constante da lei orçamentária frente à projeção das receitas, em bases atuais” (D,B).

O diretor C esclarece que há um critério, e que o mesmo é realizado da seguinte forma:

O critério foi levantar as receitas que você tinha dúvida que iriam acontecer e contingenciar no montante desta receita. Por exemplo, se eu tinha dúvida de R\$ 6 bilhões foi achar R\$ 6 bilhões para contingenciar... e aí é discutido: Qual é a forma? Vamos contingenciar menos, para algumas áreas mais importantes: Saúde, Educação e Segurança e mais para áreas supérfluas... tipo: Cultura e Gestão.

Confirma-se o critério por meio da entrevista abaixo:

Sim, existe. Realmente, os fatores se alteram...deste momento que está sendo definido (junho), até o final do ano, que sai a lei.. já existem algumas alterações. O próprio mercado já vai demonstrando isso. Então, de repente, você fala assim: Por exemplo, no orçamento, ele prevê recursos que virão, ou de operação de créditos, ou de vinculados federais, então a gente sabe que tudo isso está prevendo despesas correspondentes ... mas e se acontecer alguma coisa e não receber? Então o que é certo, que é bem estimado é a receita de ICMS, dentro das movimentações diárias que são do Estado, mas que hoje já não são tão otimistas quanto eram.

Do ano passado para cá, as pessoas estão mais cautelosas, justamente por que estão vendo como a economia está andando.

Agora, como é determinado? Em janeiro, com o orçamento já aprovado, eles têm até um cenário mais realista, já tem condições de dizer como o mercado está se comportando, acompanhando esse reflexo geral para poder verificar, dentro daquilo que já foi enviado no projeto de lei, há 6 meses atrás, nesse período já aconteceu algumas coisas.... a gente já tem um retorno do orçamento federal, das prefeituras...então todo mundo têm seu orçamento.. já temos um respaldo um pouco melhor, de uma situação um pouco mais real dentro do exercício. Então se o cenário está apontando aquilo que ficou .. ou não... mudou-se o valor..agora está se prevendo outro, então é em cima disso que eles procuram fazer o contingenciamento...é nessa variação que pode ter dado, entre o momento da elaboração e a efetiva execução de fato, que começa em janeiro. Nesse momento é que é definido mesmo, muito mais pela Secretaria da Fazenda, que faz todo a projeção das receitas do que pelo Planejamento.. mas são decisões conjuntas (D,A).

Mas quando questionados sobre a clareza de sua divulgação, temos as seguintes respostas:

“Geralmente é adotado indiscriminadamente, no início do exercício, com eventuais correções no decorrer da execução (D,B).

Clareza quanto aos critérios?...Acho que não. Não são divulgados todos os critérios. Deveria ser... inclusive, não só para os do Planejamento, mas aos técnico de todo o Estado, os setoriais, acho que não foi feito isso...mas sim tem um critério. Acho que o Governador deveria assumir o papel de sentar com Secretários e falar: vou contingenciar tanto de cada área ...por tal razão. Não foi feito isso, o que foi feito é que no processo de corte do decreto de redução... nós (Planejamento) chamamos todos os Secretários Adjuntos.... mostramos a situação do Estado ...e explicamos porque fizemos o corte de custeio... mas é sempre assim...os técnicos falando para os Adjuntos... não o governo falando para o governo... É diferente o Governador falar com o Secretário ...do que nós falarmos, né? O peso é outro. [...] (D,C).

- **Observa-se que no decorrer do exercício são efetuadas diversas alterações no orçamento dos setoriais. Em sua opinião, o que motiva estas alterações?**

Considerando as repostas dos diretores, existem motivações de toda ordem, conforme pode ser demonstrado abaixo:

Motivações de toda ordem. Motivações, primeiro, porque o mundo é dinâmico...então você pode mudar, às vezes, mudar no detalhe, porque o detalhe mudou um pouco... pode mudar porque não existe planejamento adequado e você muda seu critério ..e pode mudar porque a política manda mudar [...] (D,C).

O diretor B ressalta:

Eu serei radical nesta questão, somos um país de terceiro mundo. Você não consegue fazer um orçamento tranquilo... sempre tem mais demanda do que dinheiro, e aí a gente tem que escolher as prioridades, que são inúmeras. Você faz orçamento porque é escasso... caso tivesse dinheiro sobrando não teria orçamento, né? (D,B).

Para o diretor D trata-se de “repriorização de despesas, despesas novas, contratos novos”.

Embora se verifique as alterações, os diretores esclarecem que as mesmas não são nocivas, desde que não alterem o resultado das metas envolvidas, como abaixo indicado:

Não acho ruim você alterar... desde que as alterações não alterem o espírito da meta... se você quer atender bem os alunos, às vezes você no decorrer do processo, verifica que: aqui eu preciso um pouco mais de merenda, um pouco menos de energia elétrica, ou um pouco menos de transporte... isso não é ruim.. é você acertar o seu orçamento à realidade... o ruim é não alcançar sua meta, é alterar o seu objetivo final, que é o que deveria estar no PPA: qual é o meu objetivo daqui 4 anos?

- Diminuir a evasão escolar; diminuir a mortalidade infantil; combater a dengue; é essa que a gente não tem.. a meta.. essa meta é fluida..

Tem que ter flexibilidade, porque, de repente, você tem uma crise de água, você precisa tirar dinheiro para pagar a água, pois a água subiu mais do que o esperado. Não dá para dizer: Ah não tem ... o orçamento só previu R\$ 10 milhões de água... você que não pague a água...Acho que tem que ter flexibilidade (D,C).

Uma das respostas expôs pormenorizado o que motiva estas alterações:

É muito o que falei anteriormente, na verdade para eles (Setoriais) é um pouco pior, porque estão definindo o orçamento deles em junho, estão se reunindo em reuniões internas para definir o orçamento para o ano que vem. Na situação atual, esse período de 6 meses é bem relevante, em relação à definição e atual política das decisões que serão executadas. Porque eles estão prevendo, dentro de uma realidade de hoje, dentro daquilo que eles conseguem gerar recursos, ou não, então um planejamento, imagine...dentro de um cenário definido lá exatamente por um gestor...de repente, chega no começo do ano, ou o cenário mudou, e então eles estão prevendo uma receita menor, e aí sente a necessidade de se fazer uma nova priorização, acima de tudo aquilo que no momento da elaboração eles estavam prevendo e têm também aqueles gestores que têm dificuldade de trabalhar com as políticas [...] (D, A).

O diretor acima acrescenta ainda que, a atual troca de gestores, devido ao ano de novo mandato, acaba prejudicando um melhor planejamento:

[...] Acho, honestamente, que a própria mudança dos gestores neste momento, por causa do novo governo, faz com que tenham mais dificuldade ainda. [...] quando se muda a gestão...essas pessoas novas chegam na Secretaria. Lógico que elas possuem uma base de formação bem completa e colocam novas pessoas, que também são pessoas públicas, que tem noção das coisas publicas... mas, na prática, tiveram um tempo afastado, o que leva um tempo para assimilar a nova realidade (D, A).

Para o ano em curso é salientado ainda a questão de ser ano de PPA:

[...] E ao mesmo tempo, tem diversos fatores, esse ano tem avaliação de PPA. Então é assim, além de estar planejando para o ano seguinte, você já está pensando nos seus próprios fatores, isso tudo gera um pouco de conflito, e durante a execução eles têm que rever essas prioridades, e mostrar a realidade.

[...] Outra coisa que gera bastante alteração orçamentária é a questão da quota, que infelizmente transcende e todo mundo tem que trabalhar com ela. Então, veja bem, pra você atender aquela necessidade daquele momento, ele precisa fazer uma movimentação, pois a quota que a Fazenda libera não é suficiente. Mesmo ele tendo um orçamento que atenda, principalmente, quem não trabalha só com fonte do tesouro, que tem mais receita própria, a gente entende que naquele momento que ele está, não tenha o fluxo financeiro para trabalhar, então ele acaba fazendo uma outra alteração orçamentária para poder aumentar esse fluxo de caixa e poder atender essa necessidade (D,A).

- **As decisões tomadas para as alterações orçamentárias são influenciadas mais fortemente pelo fator técnico ou por influência política?**

Todos as respostas mostraram a dificuldade em apontar a prevalência de um ou de outro fator. Um dos diretores considera ser maior a influência técnica, embora não descarte a influência política, como pode ser observado:

Eu acho que são mais técnicas mesmo ... eu acho que sempre tem.. eu diria assim.. a influencia política [...], principalmente em investimento. Por exemplo, a gente tem a linha do metrô, de repente, eles têm um problema ambiental, então eles sabem que é um processo que vai atrasar a obra em 3 meses, por exemplo, então, o que fazer? A gente acaba priorizando, por uma decisão política, vamos então, nesse momento, já que a obra precisa ser revista, por decisão até do Governador, então vamos priorizar “isso daqui”. Mas acho que não é tanto por decisão política. Sempre tem uma coisinha ou outra, mas eu não vejo muito, pelo menos aqui na minha área essa influencia política (D,A).

Na visão do diretor C não há dissociação dos dois fatores, mas com predomínio do político:

Eu entendo essa questão assim: Não dá para a gente dissociar o técnico do político, as vezes você tem o governador que tem determinada orientação ideológica, politicamente, sendo que ele vai atuar de acordo com essa identificação ideológica dele.

E ele vai tecnicamente, fazer escolhas que ele possa enfrentar. Estou dizendo aqui Política com P maiúsculo e não com política com p minúsculo [...] toda a nossa vida é influenciada pela política. A política é o que norteia... A Política econômica, por exemplo, do país, é o que vai definir a sua orientação técnica, nesse caso, é apenas acessória, o que em minha opinião influencia mesmo é a Política, mas não a Política no sentido pejorativo (D,B).

Já para o diretor D, depende do cenário econômico e cita ainda o prejuízo disso:

Acho que as duas coisas tem peso igual... acho que, quando surge a crise, o técnico prevalece sobre o político... quando você está numa época de ascensão, o político prevalece sobre o técnico, tem muito dinheiro, a política manda mais do que o técnico... Tem pouco dinheiro? Aí a política se volta para técnico, em como resolver o assunto. Assim depende muito do momento... Quando tá sobrando dinheiro...se diz: oba! Posso fazer tudo que quero... só que aí acontece o que aconteceu... por exemplo: abrir 6 linhas de metrô.. o Estado tem condições de arcar com 6 linhas de metrô? [...] e agora? Como tocar o metrô? Precisa ter aporte do governo federal e participação dos municípios... não dá pra fazer. Deveria priorizar duas ou três... acabar e começar outra.. mas agora fica com 6 linhas em obras e não termina nenhuma. Nessa crise, vai ser mais difícil ainda tocar essas linhas ..essa é a parte ruim da política, se naquele momento a opinião técnica tivesse prevalecido.. se teria dito não...foca-se em 2 ou 3 linhas ... acaba-se essas três linhas e depois começa as demais...como tinha dinheiro para tocar as 6 linhas (naquele momento conjuntural), mas o metrô demora 4,5 a 6 anos para terminar...e agora pegou a crise, que vai dar o problema. [...] não tem planejamento... é sempre assim: vamos fazer no ano.. Não existe o planejamento de longo prazo, é por isso que o orçamento fica tão importante em detrimento ao PPA e o planejamento, só orçamento e caixa... É sempre o hoje, e no máximo, o mês que vem (D,C).

- **Existem mecanismos para o controle e gestão destas alterações? Você poderia dizer quais?**

Os diretores foram unânimes ao responderem que sim, embora houve quem demonstrou certa dúvida, como pode ser verificado nas seguintes afirmações:

Sim, claro. Temos um histórico de execução dos caras (setoriais). Independentemente do que eles façam, a gente tem tudo registrado. A gente consegue notar, por exemplo, uma mudança de atuação específica de cada órgão. Sem dúvida, tudo depende das contingências do momento (D,B).

Eu acho que existe... você tem relatórios gerenciais. Você tem todos os B.O.s ..acho que as alterações do orçamento estão bem geridas. Poderia, talvez, no caso de investimento, ter alguma melhoria no controle do investimento. [...] O BO têm uma série de relatórios de avaliação, eu acho que a gente precisaria discutir um pouco mais as alterações e o controle físico das obras. Se você tirar dinheiro de uma obra para colocar na outra, que não anda, que fisicamente está com problema, se compensa isso ... Não é melhor deixar ela parar mesmo e dar o dinheiro para uma outra obra? Mas como a gente trabalha muito com o dinheiro e pouco com o estado físico, então, no caso de investimento eu acho que a gente tem problema (D,C).

Os mecanismos novos via sistema e pelo técnico mesmo. Cada técnico tem uma sistemática de fazer.. eles sabem que têm que fazer essas alterações, e que estas devem ser bem documentadas, meio que gravar em memória, para poder, se for o caso apurar quem foi que mandou ou não mandou, conforme se previa, e tal e tal situação... ah.. isso não aconteceu, porque na épocaentão a gente tem toda essa memória...o que costumo falar para o pessoal aqui é que a gente não pode confiar simplesmente na nossa cabeça...porque é assim.. as coisas acontecem em grande velocidade. E as alterações são significativas (D,A).

Conforme argumenta o diretor A:

[...] A gente já teve realmente muitos processos de alterações, então o que eles fazem (setoriais), eles (técnicos) acompanham e a gente procura deixar uma memória. Por exemplo: Porque está podendo reduzir e porque está precisando suplementar?

Isso para dar uma explicação, quando chega um crédito suplementar, com oferecimento ou sem, a gente vê a memória. Por que está sendo suplementado isso? Para ele fazer esta obra? Então... é o que falei, a gente procura observar o que está acontecendo. Na parte de custeio é a mesma coisa. O setorial diz: ah.. eu preciso fazer uma alteração orçamentária para pagar um convênio dos funcionários.. ah, mas por quê? Ah.. Porque o contrato terminou e precisa fazer uma nova licitação e o preço que tiveram das empresas foi maior, ou seja, ficou mais caro...então assim tem que estar na memória, porque houve o aumento dessas despesas? Ah, por causa da nova situação, novos valores... então, a gente tem que ter tudo isso guardado em memórias, por que se ficar na cabeça ninguém lembra depois...e essas memórias tem que ficar inclusive para quem pegar as áreas.. para um outro técnico que possa vir depois...porque a gente não fica o tempo todo... né? (D,A).

- **Considerando a comunicação entre as Diretorias, Setores e/ou a Coordenação, verifica-se existência de diálogo institucional entre si? Há livre acesso às informações necessárias para execução do trabalho? Por favor, justifique sua resposta.**

Na opinião dos entrevistados, considerando o acesso entre eles e seus subordinados, todos disseram que há livre acesso das informações e fácil comunicação, conforme segue:

[...] Sim, existe .. se não, você não consegue desenvolver seu trabalho. Não existe só entre os membros da diretorias, com também, por exemplo, entre a Coordenação e os GPO's e o DCIO(D,B).

[...] Eu creio que existe esse acesso, inclusive todo essas contingencias que estão surgindo aí..quando a gente tem a reunião que o pessoal do gabinete do Secretário vai comunicar as mudanças para os setoriais, a gente participa também. E aí a gente transmite as situações para os técnicos (D,B).

Eu não vejo problema. Pelo menos na minha diretoria todo mundo têm livre acesso.. todo mundo pode entrar em qualquer relatório, todo mundo pode perguntar qualquer coisa [...] agora não sei se há interesse das pessoas em ter acesso à informações que não sejam específicas, eu vejo muito pouco técnicos, seja dos velhos ou seja dos novos, ou dos APOFP's, se interessarem em pegar uma folha global e ver como é que está fora do pedacinho dele, da Secretaria ou do assunto que ele cuida, vejo pouco interesse da pessoa procurar: Olha, eu quero ver, estamos em déficit, porque estamos neste déficit, vejo que no máximo está interessado no cantinho dele e acabou (D,B).

Mas considerando a questão da comunicação com as demais departamentos, verificou-se a não existência de diálogo institucional, como relatado abaixo:

Quanto à comunicação entre as diretorias e nós, e entre nós e as diretorias...Acho que poderia ter mais. Acho que as pessoas poderiam saber mais como a gente trabalha...Acho que isso realmente é verdade, a gente é um pouco fechado em nós mesmos, pior ainda se considerado o DPDO que são mais secretos os processos decisórios, acho que esse é um erro do processo.

Mas também tem um erro entre as coordenadorias, que é mais grave, agora estão tentando arrumar, que é quem planeja, com quem orça. Eu não vejo nenhuma ligação entre quem faz PPA, vê lá as metas e quem orça do lado de cá. Parecem dois mundos que não se comunicam. Por exemplo, eles planejam: vamos construir 15 km de estradas, vamos não sei o quê, colocam no PPA e acompanham e a gente cuida do orçamento... não quer saber de meta, não quer saber o que foi planejado e eles não pensam, não querem ver se têm dinheiro para planejar aquilo. Acho que neste caso, sim, não tem nenhuma comunicação e nenhuma relação institucional. Agora está tendo algumas reuniões conjuntas, estão sentando mais pra ver como vai fazer, mas até este momento não existia isso (D,C).

Eu acho que não é do jeito que deveria ser.. existir, existe, entendeu? Eu acho que até pela demanda do serviço que a gente tem, há pouco espaço para coordenador toda essa comunicação que deveria existir, mas que, de repente não é de forma satisfatória.

Eu acho que isso vem até a nível de Secretaria.. essa ligação entre as áreas, nós já tivemos algumas mudanças, já conseguimos administrar um tempo de forma a ter uma comunicação melhor com as áreas...hoje, acho que a gente não esteja no ideal.

Acho que pelas próprias mudanças, pelas próprias atividade atuais da economia, o nosso trabalho está bem pesado, a nossa responsabilidade maior, a preocupação dos nossos superiores é maior e assim, as cobranças no sentido de implicações são 10 vezes maiores.

Temos uma nova estrutura.. e isso demanda atender mais pessoas, então isso vai fazer com que tenhamos um trabalho mais intenso e a gente, às vezes falha, por não distinguir algo já definido a nível superior, por essa comunicação não ser as vezes tão favorável.

Já tivemos um nível melhor.. acho até que a proposta da nova Secretaria deveria, principalmente, focar exatamente nisso..mas eu acho que se não houver um interesse a nível superior, ou mesmo uma orientação nesse sentido, não sei o que vai acontecer.

Acho que poderia melhorar bastante, as coisas precisam estar muito claras.. as mudanças internas .. mesmo de coordenadores..e tudo mais, tem que fazer com que essas coisas sejam de nível superior para que reflitam realmente na área técnica. Independente disso, nós temos já contatos .. com as outras diretorias, com os outros diretores, e outras Secretarias, assim quem tinha, consegue buscar algo mais para acrescentar no seu trabalho..mas é falho.. acho que precisa melhorar (D,A).

- **Em sua opinião, considerando todo o processo orçamentário, existe transparência nos procedimentos adotados? Por favor, justifique.**

Considerando as respostas abaixo, percebe-se que, na opinião dos diretores, há transparência interna, mas não pode ser afirmado o mesmo, quando o assunto se refere às outras áreas externas.

Veja bem.. eu só posso falar de transparência até a minha alçada..rsrs.. eu diria assim.. a gente procura sempre deixar muito transparente. Quando a gente fala um não e quando a gente fala um sim...tecnicamente. Quem tecnicamente faz a junção dos GSPOFP, entre as áreas e a Coordenação e até mesmo aos Secretários.. somos nós, então a gente tem que deixar isso muito transparente, né? Das necessidades, ou mesmo das ausências do que eles pedem.. “olha, essa despesa realmente vai pressionar até o final.. eles não vão conseguir”... então... todas estas transparências internas que a gente tem que ter na nossa análise, estão bem transparente, bem claras.

Da área técnica sim..mas.. agora.. o papel deles, ou a decisão deles... a gente não tem muita participação..eu costumo falar assim.. tecnicamente a gente tá propondo isso, ou tá falando isso, tá alertando isso, ou estamos observando isso..então essa transparência é clara...bem objetiva.. agora.. eu acho que até que as coisas são bem coerentes, desde que analisadas de forma global.. ah.. porque é assim, quando a gente levanta uma questão, e a gente sabe que naquele momento não é possível, por algum motivo, atender, mas fica na memória do superior .. mesmo que naquele momento não se resolva, vai ter um determinado momento que vão ter que rever.. então eu acho que nesse sentido fica claro.. eu não vejo problema [...] (D, A).

Eu creio que sim. Existe transparência por meios institucionais que a gente tem, diário oficial, etc, que tem essa função de deixar tudo muito transparente, nesse sentido... os relatórios, que periodicamente, a administração tem que apresentar para a população em geral, por exemplo, a execução, etc...acho que tem sim. Acho que não existe muito interesse da população, por uma série de fatores que não vem ao caso falar agora, mas existe sim, todo um mecanismo para você tornar tudo muito transparente. (D,B).

Para o diretor C a transparência é de nível médio, conforme explica:

Acho que média. Digamos assim, acho que não tem transparência para as áreas de fora (de algumas coisas). Uma coisa que venho falando há anos, a gente fecha o orçamento e não conta para área o que nós pusemos a mais ...parece que a gente tem medo de dizer: a expansão foi tanto. A gente colocou esse valor de pessoal, por quê? A gente colocou tanto de dívida, qual é a conta? A gente não conta isso para a área. Eles conseguem ver isso via diário oficial ou no outro ano, quando olham a contabilidade, a gente não passa esses dados. Quando chega dia 30 de setembro, a gente não se preocupa em fazer isso. Isso pra mim é uma falta de transparência. Outra falta de transparência, é que a gente usa muito pouco o técnico para definir expansão. É muito política. Principalmente a expansão de custeio, que é pouco baseada em análise técnica. Raramente, ou às vezes, algum técnico dá um input que a gente consegue defender "aqui precisa". Mas normalmente ocorrem os inputs políticos e agora isso pra mim, vai aumentar, porque há pouco dinheiro, vai prevalecer quem tem mais força política e não a questão técnica (D,C)

Convém destacar ainda o argumento do diretor A, quando considera a transparência como um todo:

Bom.. você diz aqui “todo o processo orçamentário”... existe internamente... de técnico para superior é bem claro.. dos superiores tem limitações...então não sei até que ponto essas limitações farão com que o processo não fique tão claro..aí eu não posso afirmar... mas tecnicamente, a gente procura deixar toda a parte do processo, desde o começo da elaboração, até o processo de análise, proposta do setorial, até o projeto de lei.. a gente tem total consciência. Por exemplo, a gente fecha o orçamento já sabendo que é um orçamento, de repente, deficitário, para alguma área. Mas a gente também tem que respeitar outras limitações.. então é assim...fica na memória, para durante a gestão a gente alertar que isso estava previsto na elaboração...então fica bem claro internamente (D,A).

- **Considerando que a Secretaria de Planejamento e Gestão é responsável pelo orçamento de todo o Estado de São Paulo e que, isto, de forma indireta, influencia a vida do cidadão comum, pergunta-se: Você acredita que as decisões tomadas no âmbito da Coordenadoria de orçamento refletem o melhor para a Sociedade? Por quê?**

Ao responderem a pergunta em questão, os diretores demonstraram ter entendimento diverso, como exemplificado abaixo:

Nossa que pergunta difícil... veja bem, o melhor para sociedade, a gente tem que entender que, essa preocupação já nasceu com o Governador..quando a gente faz metrô ou atua em cima de uma decisão do Governador.. a gente tá achando que está fazendo o melhor para a sociedade.. Agora, se de fato... essa é uma opinião sua (própria)... entendeu? Ah.. O Governador deveria gastar tanto em tal Secretaria e, de repente, menos na outra...aí eu acho que eu passo a ser a população...pois a gente não tem como questionar.. então o que eu procuro fazer de forma transparente,, é fazer aquilo que foi definido pelo próprio Governo..eu acho que o Governador foi eleitoentão a sociedade está refletida... bom que não vai agradar todo mundo, disse eu não tenho dúvida...mas eu acho que quando eu faço o meu trabalho.. e este está bem orientado pelo governo, por meio dos Secretários de Estado, inclusive da nossa

Secretaria, foi escolha do próprio Governador..então eu acho que estou desenvolvendo o meu trabalho, se eu tiver que fazer aquilo que ele proponha que eu faça ... principalmente a nível de análise técnica, eu acho que o trabalho está sendo bem executado. Acho que o problema é ... ou melhor ...eu acho que essa resposta é até um pouco mais em cima... será que o Governador é o ideal para o Estado de SP? (D,A)

Dentro da Secretaria tem um pessoal, principalmente o pessoal do orçamento, que sempre está muito preocupado com isso... Acho que cada um de nós temos críticas, talvez puséssemos uma coisa diferente do outro, mas eu não acho que a gente consiga pontuar isso..a gente faz um orçamento muito grande.. pois o Estado é muito grande, de repente, a gente tem um pouco mais de carência em alguns hospitais que a gente sabe que o Estado está atuando.. mas eu não tenho a capacidade de pode falar que o Estado atende todos os municípios [...], por falta de conhecimento eu não posso afirmar...mas por ideologia, por trabalhar no Estado .. eu tenho que acreditar que aquele Governador que a gente elegeu .. vai saber distinguir o que é mais importante...e dentro daquilo que sou orientada, eu procuro fazer da melhor forma possível... então eu acho que a Secretaria, na parte do Orçamento, tem que ter controle das despesas, do dinheiro, mas não dá para afirmar também que isso ocorre de forma perfeita.Infelizmente, quando se fala do orçamento, teria que ser do acompanhamento, a gente entende que essa é uma outra visão...e aí eu saio como a visão do popular...Não é a questão de saber se tá bom ou se não tá...mas eu diria que o trabalho do orçamento é muito sério...eu acho até que, dentro do que conheço de outras Secretarias, a Secretaria de Planejamento tem um pessoal muito capacitado..e com uma carência muito grande de Apofps e de outras pessoas, mas tem colocado seu trabalho em prática .. não é perfeito, mas analisando de forma global, contribui sim para a sociedade (D,A).

Eu acredito que reflete sim, porque a gente vive num processo democrático e as pessoas estão votando aí em peso, tanto as modificações se dão tanto no âmbito da Assembleia legislativa, quanto no âmbito da chefia do Executivo [...]
Creio que sim, porque essas decisões que são tomadas e submetidas, emanam do gabinete do Governador, que por sua vez, foi colocado lá de forma democrática e é referendado pela Assembleia legislativa (D,B).

Já o diretor C, reflete de outra forma, conforme se verifica em sua entrevista:

O melhor? Eu acho que reflete a sociedade... o melhor e o pior. O melhor para uma sociedade quando se tem o benefício, e o pior, quando se tem uma sociedade paternalista, que quer tudo do Estado, que acha que o Estado tem que resolver todos os seus problemas. Seja de transporte, alimentação, indústria, ou seja, o povo brasileiro de maneira geral, acha que tudo tem que cair do Senhor Estado. Espera que tudo seja feito pelo Estado e ele mesmo não procede com o Estado com honestidade. Não é honestidade no sentido intelectual da palavra. Quando você arruma um jeitinho para furar a fila, você não está sendo cidadão, isso reflete aqui, quando ninguém repensa na prioridade, quando ninguém pensa na hora do orçamento: Olha, é mais importante isso aqui para a Saúde, do que dar dinheiro, sei lá, pra fazer uma estância de turismo? Então nós refletimos o que tem de melhor e o pior na sociedade. Para mim, não só nos técnicos, mas todo o nosso trabalho. O orçamento reflete isso, se você olhar algumas alocações, você vai ver que é o pior e em algumas outras que é o melhor (D,C).

- **Diante do exposto acima: Há melhorias que poderiam ser implementadas? Qual sua sugestão?**

Segue abaixo os ponto de vista e melhorias apresentadas pelos diretores:

Sempre tem, acho que qualquer detalhe. Acho que uma comunicação interna dentro da própria secretaria já seria, por exemplo, uma melhoria (D, A).

[...] Acho que há pessoas que são muito acomodadas, tem realmente muitas pessoas que podem ser enquadradas neste conceito.. mas também acho que há muito gente boa, que sabe que pode melhorar a cada dia no nosso trabalho..

Mas acho que a vontade de melhorar depende de cada um... cada um precisa fazer a sua parte, dentro da sua área, da sua Secretaria e depois, então, tem que se fazer uma atuação conjunta[...] (D,A)

Você pode melhorar sempre mais um pouquinho, mas o ideal é que os líderes.. os grandes líderes estejam alertas as questões da comunicação, para que as melhorias venham de cima, caso contrario não haverá melhorias ...eternamente (D,A).

Sempre tem melhoria, sempre tem mais e mais transparência, para que as pessoas possam questionar a nossa atuação, a atuação do Governador (D,B).

Há muitas. Primeiro, fazer funcionar o planejamento. Segundo, o técnico, em minha opinião, teria que pensar mais globalmente...sem individualizar ninguém, mas globalmente. Por exemplo, quando se pensa em Saúde, ele deveria ser um profundo conhecedor da área da Saúde. Não apenas da Secretaria da Saúde, mas por exemplo, do SUS: como funciona, qual a participação da União, do Estado, do Município no processo. E ainda, o que o Estado faz, o que deveria fazer, qual a política de Saúde. Acho que essa é a primeira coisa, para se ter uma análise de verdade, da questão de Saúde, Educação, Segurança. O Técnico não faz isso, e nós, não proporcionamos nada para o técnico fazer isso. Um exemplo foi o curso dos APOFPS. Pra mim, não acrescentou absolutamente nada para ninguém que está aqui. Ao contrário, desestimulou as pessoas a pensarem... viraram, isso que está aí, está certo? Alguns bons, por que são bons, já vieram bons e com vontade de aprender. E os que não vieram com vontade de aprender continuaram do mesmo jeito, não se acrescentou nada (D, C).

Acho que basicamente, melhorias de relatórios, de coisas físicas isso já se faz o tempo todo, mas a mudança do padrão de análise, do padrão de comportamento, de todos nós, é o que é mais importante, e a gente não consegue fazer isso.

A carreira de APOPF, era pra fazer isso, mas erramos no jeito de recrutar, erramos no jeito de treinar, e erramos no jeito de alocar as pessoas. Não deveria ter alocado APOFP em área administrativas, não deveria ter alocado APOFP na UAM, para ver convênio, se fosse para ver política regional e desenvolvimento regional, ótimo, mas para uma análise do que a região precisa. Mas para fazer convênio, não era para ter APOFP, qualquer outro tipo de burocrata, no bom sentido da palavra, faz. Não o APOPF, este era para ser treinado para ser um ser pensante em orçamento, em análise daquela política, do que reflete no orçamento e no planejamento, não foi isso o que aconteceu. O erro é mais da estrutura, do que do APOFP, voltando ao que eu já falei... recrutou-se errado, treinou-se errado e alocou-se errado. Daí para frente, os APOFP's que, individualmente, conseguiram se safar dessa armadilha deram um passo para frente, os que não conseguiram, estão presos na armadilha até hoje. O que tinha que ser feito? Primeiro um treinamento do pensar e depois um da prática. Olha isso aqui é um relatório, do Discoverer, funciona assim. Têm tais dados, o SIAFEM tem isso, para que quando a pessoa se sentasse numa mesa, soubesse a dimensão da sua base de informação e do que poderia fazer. Não foi feito isso (D,C).

Considerando ainda as palavras do diretor C, é necessário mais transparência, abrir as informações, mas existe muita resistência das pessoas e instituições, como destaca:

Informação é poder. No Estado, em geral as pessoas seguram as informações...as pessoas resistem, porque está destruindo a sua base de poder. Isso vale para o indivíduo, para a diretoria, para a Coordenadoria e para as Secretarias. Veja, por exemplo, há órgão que resiste em abrir alguns dados de informação, por quê? É muito bom chegar ao Governador e dizer eu fiz isso, os outros não conseguem, mas eu tenho...Por isso há muita resistência em novas tecnologias. Por exemplo, não deram aos APOFP's ensinamento de onde está a informação, de como obter a informação, e nem ainda como trabalhar os dados para que se transformem em informações (D,C).

4.3 Apresentação documental

Neste item serão apresentados os resultados obtidos por meio de pesquisa bibliográfica, consulta ao sítio eletrônico da SPG, aos sistemas internos, verificação de manuais e das legislações em vigor e ainda por meio da observação da pesquisadora, dentre outros.

A apresentação dos dados seguiu a mesma divisão das demais pesquisas de campo, ou seja, também será apresentada em duas fases: Fase de elaboração do orçamento e Fase de execução e controle do orçamento, conforme abaixo descrito:

- **Acesso às metas e prioridades da LDO.**

A LDO é uma peça importante, conforme verificada na revisão bibliográfica, tendo em vista que é ela que estabelece as metas e as prioridades da administração pública, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, orientando, assim, a elaboração da Lei orçamentária anual (LOA).

Através do sítio eletrônico “www.planejamento.sp.gov.br” pode ser constatado a existência de livre acesso à Lei de diretrizes orçamentárias (LDO), portanto, pode ser consultada a qualquer momento, não só pelos técnicos, mas por qualquer cidadão que tenha interesse.

- **Há treinamento sobre o processo de elaboração orçamentária? Há acompanhamento e orientação regular em todas as fases do processo?**

Foi enviado, para todos os colaboradores da Coordenadoria de orçamento o “Manual do valor referencial de custeio-2016”, elaborado pelo DPDO, que por sua vez, elencou:

- Os objetivos;
- Prazos previstos;
- Explicações sobre o vrc no contexto do processo de elaboração da proposta orçamentária das atividades;
- Considerou ainda os filtros para geração da planilha da estimativa de fechamento e do valor referencial de custeio – VRC;
- Delineou as fontes básicas de consulta;
- As diretrizes para o exercício 2015, que terão reflexos para o próximo exercício;
- As normas de execução orçamentária e financeira;
- A programação orçamentária da despesa do Estado;
- Tratou da redução das despesas de custeio;
- Menção ao PPA 2016/2019;
- Metodologia e etapas de trabalho;
- Etc.

Ademais, por se tratar de ano de elaboração do plano plurianual - PPA, foi também enviado o “Manual do PPA”, que conforme consta, tem por objetivo orientar as Secretarias de Estado e suas entidades supervisionadas durante os trabalhos de elaboração dos programas do Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, com base no Orçamento por Resultados (OpR). Tendo em vista ser esta uma nova metodologia adotada pelo governo do Estado de São Paulo para elaborar, executar e avaliar os programas com foco nos resultados almejados pelo governo, conforme Decreto nº 61.174, de 18 de março de 2015, Art. 3º, § 2º (MANUAL PPA, 2015).

O manual foi elaborado pela Secretaria de Planejamento e Gestão, a fim de auxiliar as equipes das Secretarias estaduais e suas entidades vinculadas na aplicação da metodologia de OpR na elaboração dos programas. Seu conteúdo está estruturado da seguinte maneira:

- Introdução, que apresenta as bases legais do PPA, as principais inovações para o quadriênio 2016-2019 e a experiência do projeto de Orçamento por Resultado (OpR).
- A seção “Conceitos e ferramentas para elaborar programas” apresenta e esclarece os principais conceitos e ferramentas da metodologia para elaborar programas com base no OpR.
- Na seção “Como elaborar programas passo a passo” são indicados as etapas e os passos necessários para a aplicação dos conceitos do OpR na formulação de programas do PPA.
- A seção “Como utilizar as ferramentas de apoio passo a passo” apresenta as orientações sobre como utilizar o conjunto de planilhas em excel desenvolvidas para apoiar o trabalho de elaboração dos programas do PPA.
- Por fim, os “Anexos” trazem a indicação da legislação relevante sobre o tema, o “Glossário” reunindo os principais conceitos apresentados no manual e as fichas de programa, produto, ação e indicador para registro das informações que serão inseridas nos sistemas computacionais que apoiam a elaboração do PPA.

Considerando o manual do PPA, verifica-se que este instrumento é útil para os setoriais. Quanto aos técnicos da CO, nota-se que o mesmo é apenas para ciência.

No site da SPG, encontrou-se um arquivo denominado “Documentação técnica das definições orçamentárias” que contém uma explicação detalhada dos conceitos, codificação e classificação de cada despesa e receita.

Ao adentrar na página da Secretaria de Planejamento e Gestão, constata-se a existência de diversos sistemas internos, que conforme ali é informado:

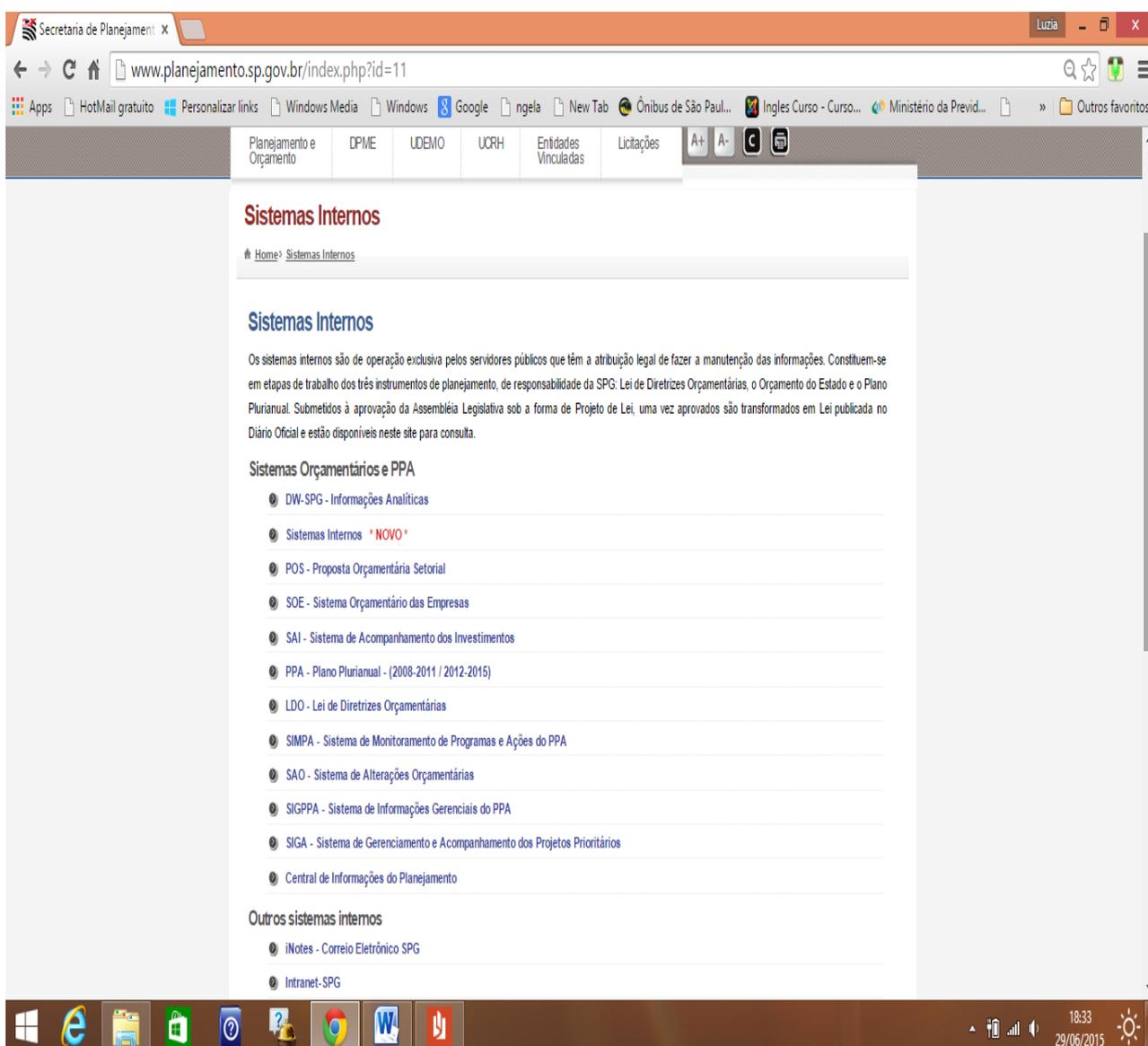
- São de operação exclusiva pelos servidores públicos que têm a atribuição legal de fazer a manutenção das informações. Constituem-se em etapas de trabalho dos três instrumentos de planejamento, de responsabilidade da SPG: Lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento

do Estado e o plano plurianual. Submetidos à aprovação da Assembléia legislativa sob a forma de projeto de lei, uma vez aprovados são transformados em lei e é publicada no Diário Oficial e disponíveis no site da SPG para consulta.

•

Para fins de visualização, segue print da página que dá acesso aos sistemas internos:

Figura 4 - Demonstrativo dos Sistemas Internos existentes.



Fonte: Elaborado pela autora por meio de print screen da tela da SPG.

- **Há critérios para estabelecimento do montante a ser contingenciado sobre o orçamento? Como são divulgados?**

Através da análise da legislação vigente que aborda o assunto, foram encontrados, por exemplo, o Decreto nº 61.061, de 16 de janeiro de 2015, o qual fixa as normas para a execução orçamentária e financeira do exercício de 2015 e que por sua vez, estabelece as atribuições tanto da Secretaria de Planejamento e Gestão, quanto da Secretaria da Fazenda.

Conforme se verifica em seu Artigo de nº 11, cabe à Secretaria de Planejamento e Gestão:

e) decidir, em conjunto com a Secretaria da Fazenda, sobre contingenciamento de dotações, antecipação de quotas e liberação de dotação contingenciada, assim como sobre casos especiais.

No referido decreto, consta ainda, o anexo de programação orçamentária da despesa do Estado, no qual estão inseridos os valores contingenciados de todos os órgãos.

Encontra-se ainda a Portaria conjunta CAF-CCE-CO nº 1, de 20 de janeiro de 2015, que trata, dentre outros assuntos, da liberação da dotação contingenciada, como abaixo demonstrado:

Artigo 6º - Os pedidos de liberação total ou parcial dos recursos da dotação contingenciada que estiverem adequadamente instruídos com manifestação do Grupo Setorial de Planejamento, Orçamento e Finanças Públicas justificando a prioridade do objeto da despesa e a necessidade dos recursos pleiteados, serão analisados quanto ao mérito pela Coordenadoria de orçamento e posteriormente encaminhados à Coordenadoria da Administração Financeira ou Coordenadoria de Compras Eletrônicas e de Entidades Descentralizadas para manifestação quanto à disponibilidade financeira.

Parágrafo único - Serão considerados somente os pedidos sem possibilidade de cobertura das despesas com recursos diferentes da Fonte Tesouro, bem como de adequação interna, devendo constar manifestação expressa da Pasta, demonstrando que os saldos disponíveis das quotas mensais serão aplicados em despesas inadiáveis ou que se caracterizam com maior grau de prioridade do que aquelas a que se destinarão os recursos da dotação contingenciada, objeto do pedido de liberação.

Artigo 7º - Os pedidos de liberação total ou parcial da dotação contingenciada somente serão admitidos a partir do 2º quadrimestre do exercício, e estarão condicionados aos resultados apurados nos Relatórios Quadrimestrais de Gestão Fiscal do quadrimestre anterior.

Não foram encontrados documentos que demonstrem os critérios adotados para realizar o contingenciamento.

- **Há participação da Sociedade Civil no processo de elaboração do orçamento?**

Através de consulta ao sítio eletrônico da SPG constatou-se que houve a realização de 18 audiências públicas presenciais nas diferentes regiões do Estado de São Paulo, cujo objetivo era o debate para a Lei Orçamentária Anual (LOA 2016) e elaboração do Plano Plurianual (PPA 2016-2019).

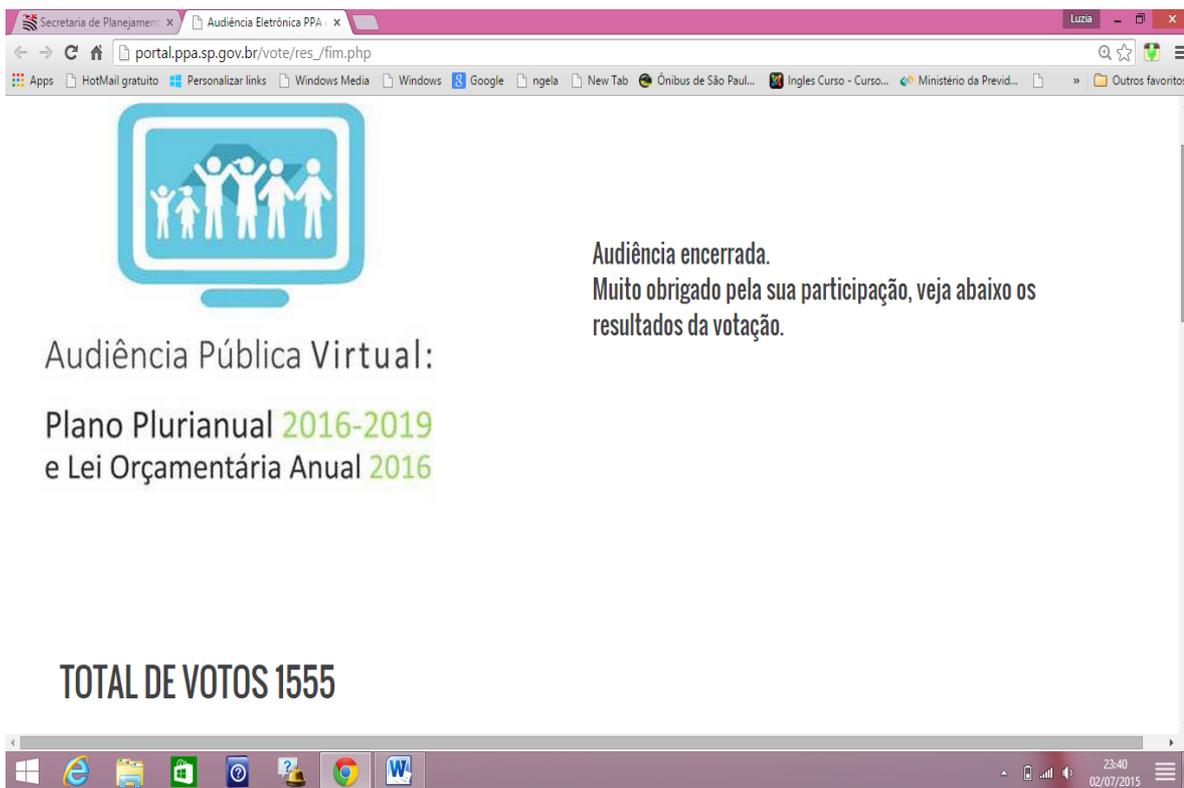
Consta ainda que a agenda de encontros contemplou todas as Regiões Administrativas (RAs), Aglomerados Urbanos e Regiões Metropolitanas (RMs) do Estado de São Paulo, com objetivo de identificar, junto à sociedade, os projetos considerados prioritários, norteando a destinação dos recursos públicos nos próximos anos.

De acordo com as informações ali encontradas, ao fim das audiências, as propostas apresentadas serão classificadas por áreas e serão enviadas a cada uma das respectivas secretarias (Saúde, Educação, Segurança Pública, etc.) que deverão analisá-las e considerá-las, dando origem ao seu plano de ação dos próximos anos (LOA e PPA). Esse material deverá ser consolidado pela Secretaria de Planejamento e Gestão e enviado à Assembleia Legislativa, a quem cabe validar a proposta orçamentária do Estado.

Verifica-se ainda que a SPG durante a fase de elaboração colocou à disposição da população, através do sua página na internet, o “Audiência Pública Virtual”, onde a população deveria elencar as prioridades, de acordo com sua percepção. O objetivo proposto era verificar quais as prioridades a serem observadas na LOA de 2016 e ainda no PPA 2016-2019.

Através da página do sítio eletrônico da SPG, conforme *print screen* abaixo, verifica-se que o número de pessoas que participaram das audiências públicas é bastante inexpressivo (apenas 1555 votos).

Figura 5-Audiências Públicas



Audiência Pública Virtual:
Plano Plurianual 2016-2019
e Lei Orçamentária Anual 2016

Audiência encerrada.
Muito obrigado pela sua participação, veja abaixo os resultados da votação.

TOTAL DE VOTOS 1555

Fonte: Elaborado pela autora por meio de *print screen* do site da SPG.

Figura 6- Votação e Audiências Públicas



Fonte: Elaborado pela autora por meio de *print screen* do site da SPG.

Fase de Execução e Controle do Orçamento:

- **O que motiva as alterações orçamentárias dos setoriais?**

As alterações são disciplinadas pela legislação orçamentária, conforme pode ser constatada abaixo:

Decreto nº 61.061, de 16 de Janeiro de 2015.

Das Alterações Orçamentárias:

Artigo 8º - As solicitações de alteração orçamentária e de alteração das quotas deverão ser formalizadas mediante a utilização do Sistema de Alterações Orçamentárias - SAO, disponibilizado no sítio www.sao.sp.gov.br, observadas as normas estabelecidas pelas Secretarias de Planejamento e Gestão e da Fazenda.

Portaria Conjunta CAF-CCE-CO nº 1, de 20 de janeiro de 2015:

Das Alterações Orçamentárias

Artigo 8º - As solicitações de créditos adicionais e remanejamentos de recursos serão analisadas pela Coordenadoria de orçamento e deverão ser formalizadas pela Unidade Orçamentária, e instruídas de exposição de motivos devidamente fundamentada, com as seguintes especificações:

I - finalidade da alteração pretendida, descrição da situação atual e causas ou fatos que deram origem à insuficiência de dotação orçamentária, bem como consequências do não atendimento da solicitação;

E ainda pela Portaria Conjunta CAF-CCE-CO Nº 2, de 1º de julho de 2015, que altera os parágrafos 1º e 3º do artigo 8º da Portaria Conjunta CAF-CCE-CO nº 1, de 20 de janeiro de 2015, tendo em vista os resultados apurados no relatório resumido da execução orçamentária – RREO, da LRF, relativo ao 2º bimestre de 2015, que indicam frustração de receitas devido à redução do nível de atividade econômica, criando descompasso entre os parâmetros adotados para as projeções da lei orçamentária anual e os índices efetivamente observados no período.

Os documentos acima demonstram que as alterações possuem legitimidade para sua ocorrência durante a execução orçamentária.

- **É demonstrada, de forma efetiva, a real necessidade destas alterações? O fato é considerado na elaboração do ano subsequente?**

Os expedientes são enviados pelo sistema SAO, conforme determinado pelos decretos acima mencionados. No sistema há campos específicos para que os setoriais demonstrem a necessidade da alteração solicitada, possibilitando a inclusão de anexos e documentos comprobatórios, que auxiliam na tomada de decisão por parte da Coordenadoria de Orçamento. O campo é de preenchimento da própria unidade orçamentária solicitante, com respeito ao decreto de execução orçamentária, conforme já mencionado anteriormente:

Artigo 8º - As solicitações de créditos adicionais e remanejamentos de recursos serão analisadas pela Coordenadoria de orçamento e deverão ser formalizadas pela Unidade Orçamentária, e instruídas de exposição de motivos devidamente fundamentada, com as seguintes especificações:

I - finalidade da alteração pretendida, descrição da situação atual e causas ou fatos que deram origem à insuficiência de dotação orçamentária, bem como consequências do não atendimento da solicitação; [...]

Verifica-se que, normalmente, são solicitadas informações adicionais para fins de análise dos expedientes, o que demonstra que os setoriais nem sempre conseguem evidenciar suas reais necessidades, pelo menos, inicialmente. Os anexos e esclarecimentos adicionais (via correio eletrônico) serão, por sua vez, documentos que poderão determinar a aprovação ou não do expediente em questão.

- **Há mecanismos para o controle e gestão das alterações orçamentária?**

O controle é exercido pela própria legislação que rege o assunto. Quanto à gestão dessas alterações, verifica-se que há limitações no sistema que impede, no caso de reprogramações²¹, por exemplo, o envio de nova solicitação em certo prazo pré estabelecido.

No demais, a gestão é realizada por cada área e em particular, por cada técnico, de forma específica, cada qual à sua maneira.

²¹ São consideradas como reprogramações as alterações que ocorrem apenas à nível de elementos.

- **As decisões tomadas para as alterações orçamentárias são influenciadas mais fortemente pelo fator técnico ou por influência política?**

Considerando o assunto, nota-se que as análises são realizadas primeiramente em cada GPO (I, II e III), após a apreciação técnica, com o aval do diretor responsável pela área, é enviado para a Coordenadoria ou para o DCIO, dependendo da alteração.

Nestas instâncias, as alterações são reavaliadas e solicitadas informações adicionais, quando necessárias (o que ocorre com bastante frequência). Nesta esfera é que são tomadas as decisões de aprovação ou não da solicitação. Quando já determinada a decisão (sim ou não), são tomadas as devidas providências. Em alguns casos, o processo se finda nesta etapa (por exemplo, as reprogramações), porém há outros processos que necessitam de continuidade (créditos suplementares²², por exemplo), passando pela Secretaria da Fazenda e após em trânsito para outras instâncias (Secretaria de Governo, por exemplo).

Por intermédio do sistema, não foi possível verificar quais os fatores de influência nas tomadas de decisões para as alterações efetuadas no orçamento.

- **Responsáveis por coordenar e/ ou autorizar as alterações no orçamento. Há imparcialidade nas tomadas de decisões?**

Conforme mencionado acima, a Coordenadoria, com ajuda de sua equipe de apoio, é responsável por avaliar todas as alterações enviadas via sistema SAO, considerando, em suas análises, principalmente, as restrições impostas pelo atual cenário de crise econômica. Quanto à questão da imparcialidade nas tomadas de decisões, caso sejam observadas toda a legislação vigente, não se verifica problemas dessa ordem, uma vez que as leis, os decretos e portarias não fazem distinção de ordem particular.

- **Os setoriais (principais envolvidos) têm acesso aos fatores que influenciaram a tomada de decisão? Como são divulgadas estas informações?**

²² São os créditos que suplementam os recursos orçamentários alocados na LOA.

Normalmente não são dadas informações durante o processo, se o mesmo será ou não aprovado. Nem se, em caso de aprovação, o mesmo será de forma integral ou parcial. Os meios de divulgação das informações aos setorias se dão através do próprio sistema SAO, quando já finalizado o processo, onde constará o motivo da não aprovação, quando for o caso. E ainda, em casos específicos, por exemplo os créditos adicionais, sua divulgação se dará por meio de publicação no diário oficial (DOE).

- **Considerando a comunicação entre as Diretorias, Setores e/ou a Coordenação, verifica-se existência de diálogo institucional entre si? Há livre acesso às informações necessárias para execução do trabalho?**

Por meio do sistema interno existente na página da SPG, verifica-se que cada setor possui seu próprio mecanismo de busca de informações, havendo para cada técnico senha para entrar nos devidos sistemas. Porém, não há interligação entre as áreas. Percebe-se que os sistemas não se comunicam entre si. Cada colaborador têm acesso à sua área específica, podendo até consultar outros sistemas (desde que obtida a senha), porém nem sempre ele sabe onde consultar informações que não seja específica de sua área de atuação.

- **Há transparência nos procedimentos adotados no processo orçamentário?**

Considerando a legislação aplicada à execução orçamentária, constata-se, que a mesma é transparente, uma vez que a Entidade cumpre as determinações exigidas pelas normas vigentes. Todavia, observa-se a falta de mais detalhamento, maior clareza nos critérios adotados nos procedimentos, o que dificulta o compreensão na utilização das ferramentas por parte dos executores do orçamento, por exemplo, não foi encontrado nenhum documento que demonstre o critério adotado para o contingenciamento. Dessa forma, considerando as análises realizadas, pode se dizer que existe comprometimento da transparência nos procedimentos adotados durante o processo orçamentário.

4.4 Análise dos dados

Conforme informado anteriormente, para garantir a confiabilidade e maior significância do estudo, buscou-se fazer uso do processo de triangulação, utilizando múltiplas fontes de evidências e técnicas distintas. Assim, tendo em vista o propósito da análise de dados, aqui serão examinadas as evidências referidas nos itens acima.

4.4.1 Todos os técnicos têm acesso às metas e prioridades da LDO? Se sim, são levadas em consideração quando da elaboração da LOA?

Quando analisado o acesso às metas e prioridades da LDO e se as mesmas são levadas em consideração quando da elaboração da LOA, verificou-se, a partir das respostas obtidas, tanto por meio de questionário quanto das entrevistas e ainda pela análise documental, que existe pleno acesso. Todavia, notou-se que a maioria dos técnicos não consideram essas diretrizes quando estão realizando o seu trabalho.

Assim questiona-se: deveria ser obrigatório? Quem deveria averiguar? Ou, a LDO é apenas um mero instrumento ilustrativo?

4.4.2 Os técnicos recebem treinamento sobre o processo de elaboração orçamentária? De que forma?

Considerando o assunto, constatou-se não haver um processo de treinamento claro, tendo em vista que cada técnico entende esse treinamento de forma diferente do outro.

A maioria que respondeu de forma positiva, por exemplo, informou que há treinamento e que o mesmo se dá, em cada etapa, por meio de roteiros metodológicos elaborados pela CO/DPDO e se, necessário, orientações quando há alguma mudança no sistema de informática. Segundo outro colaborador, há cursos internos e também treinamento por meio da exposição dos próprios analistas com mais experiência, e salienta ainda que a questão é, na verdade, “se as pessoas tem interesse em aprender”.

Já os que disseram não haver treinamento, relatam, citando alguns exemplos, para fins de comparação que:

- “Não há treinamento. Foi enviado via e-mail um roteiro metodológico para elaboração do valor referencial de custeio 2016”.
- Outro colaborador comenta: “Nunca recebi [...]. As dúvidas são tiradas com superior imediato ou pares com maior experiência e conhecimento”.
- Já em outra resposta é dito: “Não. É passado um roteiro metodológico que o técnico deve seguir, sem maiores esclarecimentos. As informações nem sempre são claras”.

Por meio da análise documental encontrou-se o manual do VRC, elaborado pelo DPDO, o qual foi enviado para todos os colaboradores da Coordenadoria de Orçamento, para orientação na fase de elaboração da LOA, e ainda, o “Manual do PPA”, que como foi mencionado, teve por objetivo orientar as Secretarias de Estado e suas entidades supervisionadas durante os trabalhos de elaboração dos programas do plano plurianual (PPA) 2016-2019.

Considerando o exposto, e ainda avaliando as repostas acima apresentadas, tanto positivas, quanto as negativas, verificou-se que há convergência no que tange a existência de roteiros metodológicos para ser seguido pelos técnicos, e ainda quanto à experiência passada pelos colegas mais experientes. Todavia, nota-se, claramente, a existência de divergência na sua forma de interpretação, pois os mesmos procedimentos adotados na Coordenadoria de Orçamento, durante a execução do ciclo orçamentário, é visto de forma diferente pelos seus colaboradores.

4.4.3 Existem acompanhamento e orientação regular em todas as fases do processo? Em caso positivo, como é realizado?

Considerando o assunto sob a ótica dos diretores, há acompanhamento, conforme afirmam, por meio de regras específicas definidas previamente, através de manuais ou por meio de treinamentos. Todavia, salientam que o processo de acompanhamento poderia melhorar.

Destaca-se a observação exposta em uma das entrevistas:

[...] O orçamento tem fases muito bem determinadas, o processo em si é uma rotina, então, é lógico que a pessoa nova ou com pouca experiência na área, a gente acompanha mais de perto, ele tem essa liberdade de, na dúvida também consultar, mas todos eles têm que entender o ciclo completo...quando começa, lá na tabela de conversão até o projeto de lei..então são etapas muito determinadas .. muito claras.. realmente acho que, quem já fez 2 ou 3 orçamentos, embora tenham dúvidas... mas eles entendem perfeitamente todas as etapas. [...] Na própria Coordenadoria de orçamento existe uma rotina pré determinada de como trabalhar .. a gente acaba dando a nossa cara, falando realmente o que é fundamental, o que é importante ter memória, então já é muito bem pré estabelecido, onde o processo vai se iniciar. A gente fala: o processo tal vai começar, vamos trabalhar dessa forma... existe ainda a possibilidade do técnico trazer ideias, expondo casos, ou modelos, ou dizer o porquê aquilo não está dando certo (D,A).

Corroborando com essa ideia, houve a resposta dada ao questionário:

Sim. Se forem tarefas corriqueiras, a equipe técnica já conhece a sistemática. Para cada fase da elaboração da LOA, são repassadas as orientações e roteiros técnicos elaborados por setor competente. Se necessário, são efetuadas reuniões da Coordenação com os Diretores, para transmitir os passos que deverão ser seguidos, e esses, repassam à suas equipes técnicas. Dúvidas também são dirimidas individualmente para cada especificidade (T).

Já na contramão, temos a seguinte afirmação: “Não, muitas vezes a ordem vem da Coordenação e dessa maneira é realizado” (T).

Outra observação que merece destaque é: “Agora, até existe”. Tendo em vista que neste ano, excepcionalmente, houve entrega do Manual do VRC.

Dessa forma, conforme mencionado na questão anterior, verificou-se aqui existência de divergência na sua forma de interpretação, pois os mesmos procedimentos adotados na Coordenadoria de Orçamento, durante a execução do ciclo orçamentário, é visto de forma diferente pelos seus colaboradores, mesmo que estes possuam acesso aos mesmos documentos (verificados na análise documental).

4.4.4 Há critérios para estabelecimento do montante a ser contingenciado sobre o orçamento? Como são divulgados?

Considerando as respostas dos diretores, verificou-se que existem critérios para estabelecimento do valor contingenciado no início da execução orçamentária, sendo o mesmo divulgado por meio de decretos (anexo ao Decreto nº 61.061, de 16 de janeiro de 2015), porém, conforme informado pelos técnicos, e ratificado pelos diretores, e ainda pela análise

documental, não são divulgados quais foram os critérios adotados para se chegar a tal montante.

4.4.5 Há participação da Sociedade Civil no processo de elaboração do orçamento?

Quando considerado o assunto sob a percepção dos técnicos, as respostas obtidas demonstraram que a participação, quando existente, é por meio das audiências públicas, porém ressaltam que estas não são consideradas quando na elaboração do orçamento, acrescentando ainda que há pouca divulgação das audiências públicas.

Por meio da análise documental, confirmou-se que há pouca divulgação das audiências públicas. Conforme se constatou, a SPG, durante a fase de elaboração, colocou à disposição da população, através do sua página na internet, o programa “Audiência Pública Virtual”, onde a população deveria elencar as suas prioridades através de votos. Em consulta ao site encontrou-se um número inexpressivo de votos (Apenas 1.555), o que indica que o canal de acesso à população não é de fato um representativo eficiente da sociedade civil.

4.4.6 No decorrer do exercício são efetuadas diversas alterações no orçamento dos setoriais. O que motiva estas alterações?

Segundo os técnicos, essas alterações ocorrem devido a um planejamento inadequado, ou ocorre apenas para uma readequação orçamentária no decorrer do exercício, devido às demandas não previstas na época da elaboração, ou por haver uma nova priorização de suas atividades. Segundo estes colaboradores, as alterações podem simplesmente ocorrer devido ao lapso temporal entre a elaboração e a execução propriamente dita do orçamento, ou ainda por articulação política ou ação governamental.

Para os diretores, as alterações tem motivações de toda ordem, seja por que o cenário econômico mudou, ou a política mudou, ou ainda por aumento ou redução de recursos financeiros. Assim, trata-se de repriorização de despesas, despesas novas ou até mesmos contratos novos.

Verificou-se por análise documental que as alterações possuem legitimidade para sua ocorrência durante a execução orçamentária. Destaca-se, todavia, que estas alterações necessitam ter embasamento que efetivamente comprove a necessidade da entidade.

4.4.7 São demonstradas, de forma efetiva, a real necessidade destas alterações? O fato é considerado na elaboração do ano subsequente?

Foram constatadas através da pesquisa de campo e ainda pela análise documental, que normalmente são solicitadas informações adicionais para fins de análise dos expedientes. Dessa forma, ficou demonstrado que os setoriais nem sempre conseguem evidenciar suas reais necessidades. Os documentos adicionais poderão determinar a aprovação ou não do expediente em análise, dependendo da eficácia dos mesmos.

Quanto ao questionamento: as alterações orçamentárias são consideradas na elaboração do ano subsequente, notou-se que nem sempre as mesmas devem ser, obrigatoriamente, consideradas, já que, conforme apontado pelos colaboradores, podem ser questões meramente pontuais, não sendo de natureza contínua. Ressalta-se, entretanto, que na elaboração da LOA, deve ser observado caso a caso, a fim de não se deixar de lado alterações relevantes.

4.4.8 Existem mecanismos para o controle e gestão destas alterações? Você saberia dizer quais?

Averigou-se, através da análise documental, que o controle é exercido pela própria legislação que rege o assunto (Alterações Orçamentárias). Quanto à gestão dessas alterações, verificou-se que há limitações no sistema de alteração orçamentária (SAO) que impede, por exemplo, no caso de reprogramações (quando apenas há mudanças de elementos), o envio de nova solicitação em certo prazo pré estabelecido (normalmente 15 dias).

No demais, a gestão é realizada por cada área e em particular, por cada técnico, de forma específica, cada qual à sua maneira, embora nem sempre sejam claros ou suficientes, conforme registrados pelos colaboradores:

- Sistemas Business Object (BO), Sistema de Gerenciamento de Execução Orçamentária (SIGEO), Sistema de Alteração Orçamentário (SAO) e Discoverer;
- Análise técnica e da Coordenação;
- Relatórios Gerenciais;
- Por meio de planilhas;
- Sistemas internos da própria Secretaria, tais como EPA, SIMPA, PPA;
- Centralização por órgão e prazo para estabelecidos para serem efetuadas as alterações

4.4.9 As decisões tomadas para as alterações orçamentárias são influenciadas mais fortemente pelo fator técnico ou por influência política? Por favor, justifique sua resposta.

Não foi possível verificar quais os fatores de influência por meio da análise dos sistemas. Abordando o assunto sob a ótica dos colaboradores, verificou-se que, em suas percepções, a maior parte, acredita que as decisões são tomadas por ambos os fatores, sendo que, conforme destaca um dos entrevistados: “não há dissociação dos dois fatores, mas com predomínio do político em alguns casos”.

4.4.10 Quem são os responsáveis por coordenar e/ ou autorizar as alterações no orçamento? As decisões são coletivas ou apenas um departamento é encarregado da tomada de decisão? Estas pessoas possuem total imparcialidade nas tomadas de decisões, ou seja, se baseiam, a todo o momento, em pré-requisitos técnicos? Por favor, argumente a respeito.

Conforme já mencionado, a Coordenadoria, com ajuda de sua equipe de apoio, é responsável por avaliar todas as alterações enviadas via sistema SAO, considerando, principalmente, o atual cenário de crise econômica. Quanto à questão da imparcialidade nas tomadas de decisões, caso sejam observadas toda a legislação vigente, não se verifica problemas dessa ordem, uma vez que as leis, os decretos e portarias não fazem distinção de ordem particular.

4.4.11 Os setoriais (principais envolvidos) têm acesso aos fatores que influenciaram a tomada de decisão? Como são divulgadas estas informações?

Conforme apontado na análise documental, normalmente, não são dadas informações durante o processo, se o mesmo será ou não aprovado. Nem tampouco é divulgado, em caso de aprovação, se o mesmo será de forma integral ou parcial. Observou-se que os meios de divulgação das informações aos setoriais se dão através do próprio sistema SAO, quando já finalizado o processo, onde constará o motivo da não aprovação, quando for o caso. E ainda, em casos específicos, por exemplo os créditos adicionais, por meio de publicação no diário oficial (DOE).

Considerando a questão sob a percepção dos técnicos, percebe-se uma divisão entre os que acham que existe acesso dos setoriais aos fatores que influenciaram a tomada decisão, e os que negam esta afirmativa, e os que acham que nem sempre os setoriais têm ciência disso.

4.4.12 Considerando a comunicação entre as Diretorias, Setores e/ou a Coordenação, verifica-se existência de diálogo institucional entre si? Há livre acesso às informações necessárias para execução do trabalho? Por favor, justifique sua resposta.

Considerando o sistema interno existente, como falado anteriormente, na página da SPG, verifica-se que cada setor ou área, possui seu próprio mecanismo de busca de informações, havendo para cada técnico senha para introdução nos devidos sistemas. Porém, não há interligação entre as áreas. Percebe-se que os sistemas não se comunicam entre si. Cada colaborador têm acesso à sua área específica, podendo até consultar outros sistemas (desde que obtida a senha), porém nem sempre ele sabe onde consultar outras informações.

Essa informação é ratificada tanto pelos técnicos, quanto pelos diretores que informaram, respectivamente:

Sim. Quando há interesse técnico as informações necessárias são factíveis de serem obtidas e os superiores imediatos são acessíveis para discussões sobre os assuntos tratados. Na maioria das vezes, por se tratar de informações sigilosas, que se divulgadas antecipadamente podem afetar os interesses particulares e o processo decisório, são preservadas (T);

Eu não vejo problema. Pelo menos na minha diretoria, todo mundo têm livre acesso. Todo mundo pode entrar em qualquer relatório, todo mundo pode perguntar qualquer

coisa [...] agora não sei se há interesse das pessoas em ter acesso às informações que não sejam específicas (D,C);

Quanto à comunicação entre as diretorias e nós e entre nós e as diretorias...Acho que poderia ter mais. Acho que as pessoas poderiam saber mais como a gente trabalha...Acho que isso realmente é verdade, a gente é um pouco fechado em nós mesmos, pior ainda se considerado o DPDO, cujos processos decisórios são mais secretos, acho que esse é um erro do processo.

Mas também tem um erro entre as coordenadorias que é mais grave, agora estão tentando arrumar, que é quem planeja com quem orça, eu não vejo nenhuma ligação entre quem faz PPA, vê lá as metas e quem orça do lado de cá. Parecem dois mundos que não se comunicam (D, C).

4.4.13 Há transparência nos procedimentos adotados no processo orçamentário?

Considerando a legislação aplicada à execução orçamentária, conforme verificado na análise documental, constatou-se, que a mesma é transparente. A resposta de um dos técnicos assevera esta perspectiva:

Sim. Os sistemas existentes, embora não possibilite uma interação e integração plena, possibilita essa transparência. Outro fator que reforça essa transparência e que provocou uma nova visão nos processos foi a edição da lei de responsabilidade fiscal que exige a divulgação das informações orçamentárias de amplo acesso público. Nesse sentido a Secretaria, mais especificamente a Coordenadoria foi se estruturando para cumprimento dessa obrigatoriedade, de manter processos de elaboração e divulgação de seus trabalhos, quer seja com seu público interno (equipe técnica e direção) ou com o externo (sistema legislativo - órgãos setoriais – outras unidades da Secretaria). Essa lei trouxe mudanças relevantes para o processo orçamentário. Antes do texto legal, o orçamento era meramente uma distribuição das despesas frente à previsão das receitas. Após a edição da Lei, a peça orçamentária passou a ter papel fundamental entre os instrumentos de planejamento e orçamento. Embora ainda não seja o ideal, essa ferramenta atinge todos os gestores públicos e a transparência nos procedimentos.

Todavia, observou-se que existe falta de mais detalhamento, maior clareza dos critérios para os executores do orçamento, citando por exemplo, que não foi encontrado nenhum documento que demonstre o critério adotado para o contingenciamento. Dessa forma, pode se dizer que há comprometimento da transparência, não podendo ser o mesmo afirmado sem limitações. Corroborar com essa afirmação a seguinte entrevista:

Bom.. você diz aqui “todo o processo orçamentário”... existe, internamente... de técnico para superior é bem claro.. dos superiores, tem limitações...então não sei até que ponto essas limitações farão com que o processo não fique tão claro..áí, eu não posso afirmar... mas tecnicamente, a gente procura deixar toda a parte do processo, desde o começo da elaboração, até no processo de análise, proposta do setorial, até o projeto de lei, a gente tem total consciência (D,A).

4.4.14 As decisões tomadas no âmbito da Coordenadoria de orçamento refletem o melhor para a Sociedade? Por quê?

Considerando o exposto, notou-se que há divergência neste assunto, enquanto para alguns colaboradores reflete, para outros é o contrário, conforme pode ser constatado nas palavras a seguir:

- “Sim, embora sempre haverá discordância, pois as necessidades são enormes e os recursos são poucos” (T, C);
- “De alguma forma, mesmo que imperceptível, as decisões tomadas no processo orçamentário influenciam o dia a dia de todos” (T, B).

E ainda, segundo o diretor A:

Veja bem, o melhor para sociedade, a gente tem que entender que, essa preocupação já nasceu com o Governador. Quando a gente faz metrô ou atua em cima de uma decisão do Governador...a gente acha que está fazendo o melhor para a sociedade.. Agora, se de fato... essa é uma opinião sua (própria)... entendeu? (D,A).

Todavia, contrariando estas afirmações, destaca-se:

- “Muitos aspectos orçamentários são discutidos sem levar em consideração a população, apenas o desejo do setorial, que muitas vezes não são idênticos ao anseio da sociedade (T, A).”
- “As decisões não refletem em nada o melhor para a sociedade. Isso parece piada. As decisões são feitas para atender os interesses de quem está no poder [...]” (T, E)
- “Nem sempre as decisões são as melhores para o cidadão. Às vezes áreas que não são prioritárias recebem orçamento fabuloso e áreas prioritárias como Saúde, Educação e Segurança, são negligenciadas” (T, F).
- “Vejo que a finalidade do Estado é atender os interesses de quem se encontra dentro, no controle deste, e não quem está lá fora” (T).

Assim sendo, verificou-se, mais uma vez, como já constatado em outras situações, a existência de divergência de opiniões entre os respondentes. O que demonstra que a percepção de cada colaborador é distinta até mesmo dentro do próprio grupo técnico.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi verificar qual a percepção dos colaboradores da Coordenadoria de Orçamento da SPG, no que diz respeito à transparência no decorrer de todo o processo orçamentário, tendo em vista a imperativa necessidade de que estes tenham acesso às informações, sistemas e ferramentas que sejam, por sua vez, apropriadas ao desempenho de suas funções.

Para atender ao objetivo proposto foi necessário abordar o tema da transparência no processo orçamentário, utilizando-se, como referencial teórico de análise, as concepções de governança, direcionada ao setor público, com ênfase no princípio da transparência.

Assim, para consecução deste propósito, optou-se, como metodologia, pelo estudo de caso, o qual foi aplicado na Coordenadoria de orçamento da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo. O intuito foi verificar se a entidade cumpre o seu dever, considerando seu papel primordial na consolidação da elaboração orçamentária dos entes estatais, no âmbito do Estado de São Paulo, especificamente no que concerne à designação de suas funções, sob a ótica da transparência pública.

Destaca-se a relevância do presente estudo, uma vez que a transparência e a implantação de boas práticas na evidencição dos atos e das contas da gestão pública é um tema de extrema proeminência social e que cada vez mais vem auferindo popularidade.

A análise sobre este tema apresenta ainda, inúmeras perspectivas de benefícios, tanto sob o enfoque econômico quanto administrativo e, principalmente, social, visto que a adequada aplicação dos recursos de que o Estado dispõe, apresenta um resultado positivo diante da sociedade, fortalecendo assim a governança estatal e agregando mais valor para a gestão organizacional.

Verificou-se, conforme já relatado inicialmente, a existência de diversos trabalhos literários que abordam o tópico. Todavia, constatou-se que a maioria deles analisa o assunto sob a perspectiva da administração pública e o impacto gerado por suas ações na sociedade.

Diante do exposto, verificou-se a necessidade de considerar o tema sob a ótica do colaborador, ou seja, dos técnicos responsáveis pela elaboração e execução dos trabalhos relacionados ao orçamento propriamente dito.

Considerando a questão de pesquisa, que procurou analisar se a Coordenadoria de orçamento da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de São Paulo atua orientada pelos princípios da transparência e se os mesmos são percebidos por seus colaboradores na execução de suas funções no decorrer do processo orçamentário, constatou-se, conforme define Alves (2009), que o ciclo orçamentário é complexo, o que pode torná-lo obscuro e assim, uma potencial fonte de corrupção. Esse fato leva à necessidade de que seja ampliado o seu entendimento por todos os atores envolvidos na fiscalização e controle das contas públicas.

Analisando ainda o assunto, observou-se que a transparência orçamentária, embora não seja condição suficiente, é, todavia, condição necessária no controle da corrupção, conforme orienta Alves (2009). Assim sendo, é imprescindível que haja transparência, não apenas, no decorrer do processo orçamentário, mas que esta clareza possa ser percebida por quem executa esta tarefa. Infelizmente, verificou-se através das análises aqui realizadas, que isso acaba não ocorrendo de forma satisfatória.

O referencial teórico apresentado abordou o tema da governança, a fim de explicar o conceito ali embutido, lançando luz ao princípio da transparência no contexto das organizações públicas, com o intuito de compreender o significado da transparência no contexto das organizações públicas e de verificar sua aplicabilidade à Coordenadoria de Orçamento da SPG, no que tange ao processo de elaboração e execução do orçamento.

Foi abordada, ainda, a Lei de responsabilidade fiscal (LRF), a Lei do acesso à informação (LAI) e a Lei da transparência, cuja aplicabilidade está intrinsecamente ligada à questão da necessidade de impulsionar a gestão pública no sentido de colocar em prática os mecanismos de controle orçamentário, fiscal e social.

A intenção das referidas leis é trazer à tona a obrigatoriedade de ampliação do conceito de transparência, buscando fazer menção aos detalhes a serem observados para sua efetiva aplicação.

Neste trabalho buscou-se ainda verificar as atribuições destinadas à Coordenadoria de Orçamento, utilizando-se para tanto, das informações disponibilizadas pela instituição em seu sítio eletrônico e ainda através da intranet.

Quanto ao objetivo específico: como é realizado o processo orçamentário e se há acompanhamento e orientação regular em todas as fases do processo, verificou-se a existência de divergência na sua forma de interpretação, pois os mesmos procedimentos adotados na Coordenadoria de Orçamento, durante a execução do ciclo orçamentário, é visto de forma diferente pelos seus colaboradores, mesmo que estes possuam acesso aos mesmos documentos (conforme verificado na análise dos dados).

O estudo procurou ainda verificar a existência de comunicação interna e de mecanismos para os colaboradores expressarem suas dúvidas, reclamações e preocupações. Considerando o sistema interno existente na página da SPG, averigou-se que cada setor ou área, possui seu próprio mecanismo de busca de informações, havendo para cada técnico senha para introdução nos devidos sistemas. Porém, não há interligação entre as áreas.

Percebe-se que os sistemas, acima mencionados, não se comunicam entre si. Cada colaborador têm acesso à sua área específica, podendo até consultar outros sistemas (desde que obtida a senha), porém nem sempre ele sabe onde consultar outros documentos. Essa informação foi ratificada pelas respostas obtidas, considerando tanto a visão dos técnicos (por meio do questionário), quanto dos diretores (pelas entrevistas).

Ademais, ao considerar a pesquisa de campo, realizada junto aos profissionais executores, para esclarecer qual a percepção dos colaboradores, no que tange à transparência orçamentária na Coordenadoria de Orçamento, identificou-se que o processo orçamentário é uma peça que merece muita atenção, seja através da atribuição de valores durante a fase de elaboração (VRC, por exemplo), seja durante a própria execução orçamentária ou ainda durante o seu controle. Dessa forma, é imprescindível que exista plena transparência na execução de cada tarefa que envolva o ciclo orçamentário.

Salienta-se, por oportuno, que conforme mencionado anteriormente, a transparência deve estar pautada não somente entre a administração pública e a sociedade civil, mas, ainda, no que se refere a sua própria máquina burocrática. É imperativo que na esfera interna, considerando a equipe de gestão e todos os colaboradores responsáveis pela elaboração e execução do processo orçamentário, existam mecanismos apropriados para que se possa fornecer, de modo transparente, subsídio para a realização de seus trabalhos.

É importante que haja comunicação e clareza em todos os procedimentos adotados para que, desta forma, seja mantida a integridade das informações e principalmente das decisões ao longo do processo orçamentário. O objetivo é assegurar que o trabalho resultante seja sempre apresentado de forma transparente, ou seja, com clareza e total imparcialidade. Entretanto, se verificou que sob a ótica do colaborador, não há clareza nos processos desempenhados pela Coordenadoria.

Foram enviados questionários para verificar essa percepção, todavia, as respostas não apontam total transparência nesta relação de trabalho, havendo ainda, divergências entre as respostas dos técnicos e diretores, e até mesmo quando consideradas as respostas entre os mesmos grupos, ou seja, técnicos e técnicos, diretores e diretores.

Considerando a análise documental, verificou-se a existência de manuais entregues aos colaboradores, tais como valor referencial de custeio – roteiro metodológico (especificamente este ano - não há registro nos anos anteriores) e PPA 2016- 2019. Todavia, na percepção dos colaboradores, estes relatórios não são vistos como instrumentos transparentes, nem tão pouco como um mecanismo de comunicação eficiente.

Foram apresentadas, ainda, algumas sugestões de melhorias, as quais foram demonstradas por meio de um quadro elucidativo, dentre as quais se destacam:

- Plano de carreira, valorização dos colaboradores (melhorias salariais e mais oportunidades), avaliação dos cargos e compatibilização destes com a rotina de trabalho e, além disso, a necessidade de concursos públicos;

- Avaliação dos resultados das despesas orçamentárias e necessidade de fiscalização efetiva em todas as áreas, bem como punições severas para aqueles que infringirem a lei;
- Necessidade de que haja a participação e mobilização da sociedade civil na preparação e acompanhamento do orçamento público, a fim de propiciar a inclusão de projetos de interesse coletivo. Destaca-se ainda a necessidade de criação e aperfeiçoamento de mecanismos que permitam à sociedade civil, participar de forma mais efetiva na elaboração da peça orçamentária;
- Melhor aproveitamento dos conhecimentos dos funcionários de carreira dos setoriais, os quais acompanham as demandas de maneira mais isenta de implicações políticas, uma vez que são os próprios setoriais que gerenciam os seus recursos e saberiam melhor onde aplicá-los;
- Maior autonomia para os colaboradores, mais cursos de aperfeiçoamento, com treinamentos mais frequentes durante todo o processo, mudança de mentalidade da organização, maior descentralização do serviço e das informações e, ainda, melhor integração entre os vários sistemas;

Era esperado que com o estudo se pudesse contribuir para demonstrar se o princípio da transparência está contemplado nos procedimentos adotados durante a elaboração e a execução do ciclo orçamentário, realizados pela Coordenadoria de orçamento para todos os entes estatais, no âmbito do Estado de São Paulo, considerando para tanto, a percepção do colaborador. Entretanto, não foi possível identificar a efetiva transparência, tendo em vista a falta de documentos que comprovem os critérios utilizados, por exemplo, nos valores contingenciados e especialmente, a ausência de comunicação interna registrada pelos colaboradores pesquisados.

Destaca-se ainda que, sob a ótica dos colaboradores, os procedimentos adotados não são considerados transparentes, havendo, conforme informado, em alguns momentos utilização de critérios subjetivos ou políticos, nas tomadas de decisões.

Considerando a legislação aplicada à execução orçamentária, constata-se, que a Entidade pode ser considerada transparente, uma vez que a mesma cumpre as determinações exigidas pelas normas vigentes. Todavia, observa-se a falta de mais detalhamento, de maior clareza nos critérios adotados nos procedimentos, por exemplo, não foi encontrado nenhum documento que demonstre o critério adotado para o contingenciamento, o que dificulta a compreensão na utilização das ferramentas por parte dos executores do orçamento.

Dessa forma, considerando as análises realizadas, pode se dizer que existe comprometimento da transparência nos procedimentos adotados durante o processo orçamentário.

Cabe ressaltar a relevância do tema aqui estudado, uma vez que, conforme já citado anteriormente e em consonância com Lima (2012), em um contexto de crise de ordem econômica, o orçamento passa a ser visto como um instrumento de gestão, sendo entendido não apenas como um instrumento de planejamento, mas também como uma ferramenta capaz de auxiliar na antecipação de ações, aumentando o potencial de reação dos órgãos frente às adversidades e imprevistos inerentes à gestão governamental.

Assim sendo e diante do exposto, verifica-se a necessidade de estudos adicionais, a fim de que se possa ser analisada, principalmente, a questão da transparência no que tange à comunicação interna, tema este que foi bastante ressaltado pela maioria dos técnicos e diretores, como sendo ainda, um mecanismo bastante falho e merecedor de muita atenção e extrema necessidade de melhorias em âmbito institucional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Erick dos Santos. **Governança Corporativa, Desempenho e Risco no Brasil**. Dissertação de Mestrado em Regulação e Gestão de Negócios – Universidade de Brasília. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054600.PDF>> Acesso em 10 dez 2014.

ALVES, Gustavo H. T. **O Orçamento Federal entre a realidade e a ficção: as armadilhas à transparência da despesa pública no Brasil**. Curso de Especialização em Orçamento público. Instituto Serzedello Corrêa – Tribunal de Contas da União, Brasília, 2012. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2541257.PDF>>. Acesso em 15 abr. 2014.

ALVES, Marcus V. C. **Transparência Orçamentária Efetiva e Internet: um estudo a partir dos portais eletrônicos de orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal**. Monografia (especialização) - Curso em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2009. Disponível em < <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/5644>> Acesso em 19 abr. 2015.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Textos para Discussão/ENAP. Brasília, n. 45, 2002. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/setlivroshtml.htm>>. Acesso em: 26 nov. 2014.

AZEVEDO, Sérgio de; ANASTACIA, Fátima. Governança, “Accountability” e Responsividade. **Revista de Economia Política**, São Paulo, vol 22, nº 1 (85), jan.-mar/2002.

BASTOS, João Felipe Bezerra; CARVALHO, Felipe Bruno Santabaya de. **Orçamento Participativo e Democracia**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XIV, n. 90, jul 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9890>. Acesso em 28 out 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 ago. 2014.

BRESSER PEREIRA, L. C. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Cadernos MARE da reforma do estado**, v. 1. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/MARE/CadernosMare/CADERNO01.pdf>> Acesso em: 18 fev. 2015.

CAMPOS, A. M. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, 24 (2), fev./abr., 1990.

DAL PAI, L.. **Governança Corporativa & Ética nas Organizações - *Ethics and Corporate Governance in Organizations***. CADERNOS DE ESTUDOS E PESQUISAS - JOURNAL OF STUDIES AND RESEARCH, América do Norte, 15, abr. 2012. Disponível em: <<http://revista.universo.edu.br/index.php?journal=1studospesquisa2&page=article&op=view&path%5B%5D=538&path%5B%5D=378>>. Acesso em 25 nov. 2014.

DINIZ, Eli. **Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea**. São Paulo em perspectiva. São Paulo, v. 15, n. 4, p. 13-22, Out./Dez. 2001.

DINIZ, Eli. **Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma**. Revista do Serviço Público. Ano 47, v. 120, n. 2, Brasília, mai.-ago. 1996.

ESCÓSSIA, Carlos. **O que é orçamento participativo?** RN, 2009. Disponível em: <<http://www.carloscossia.com/2009/08/o-que-e-orcamento-participativo.html>> Acesso em 28 out. 2014.

FERREIRA, Caio Márcio Marin. **Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor**. Revista do Serviço Público. Brasília. Ano 47, Vol 120, Número 3, Set-Dez 1996.

FERREIRA, A. C. S.; CRUZ, C. F. **Transparência na Elaboração, Execução e Prestação de Contas do Orçamento Municipal: Um Estudo em um Município Brasileiro**. Revista de Contabilidade do Mestrado de Ciências Contábeis da UERJ, Ano 2008. V.13, N.2. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rcmccuerj/article/view/5543>> Acesso: em 15 mar. 2015.

FIGUEIREDO, Carlos M. C. A experiência do Tribunal de Contas de Pernambuco no estímulo à participação cidadã. In: **VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Panamá: 28-31 Out. 2003.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Manual de Transparência Fiscal 2007. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp.pdf>> Acesso em 21 nov. 2013.

GOMES, Octávio da Costa. Governança e novas tendências da gestão urbana local. In: **Direito e governança: novas tendências da gestão urbano-ambiental e a reforma do setor público**. Caderno de textos. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Escola de Governo, 2000. vol 2. p. 55-61.

GOMES, M. T. S. Comunicação pública para uma democracia participada. In: GOMES, Maria Teresa Salis (Coord.). **A face oculta da governança: cidadania, Administração pública e sociedade**. Coimbra: INA, 2003. p. 191-213.

GONÇALVES, Alcindo. O conceito de Governança. In: **CONPED, XIV, 2005 – Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Direito - CONPEDI**. Fortaleza: Fundação Boiteux, 2005. Disponível: <<http://www.conpedi.org.br/conteudo.php?id=2>> Acesso em 21 jul. 2014.

GOVERNO FEDERAL. Controladoria- Geral da União. **Portal da Transparência**. Disponível em:

<<http://www.portaltransparencia.gov.br/controlSocial/OrcamentoParticipativo.asp>> Acesso em 28 out 2014.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Corregedoria Geral da Administração em cartilha: A ouvidoria no governo do Estado de São Paulo, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 4. ed./ Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. São Paulo, SP: IBGC, 2009. Disponível em <http://www.ibgc.org.br/userfiles/files/Codigo_Final_4a_Edicao.pdf> Acesso em: 04 set. 2014.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS – IFAC. *Governance in the public sector: a governing body perspective*. New York: 2001.

JESUS, Luzia O. *et al.* **Governança corporativa aplicada às organizações públicas, controle social e políticas públicas - A união dos três fatores**. In Revista Sinergia (CEFETSP), v.16, p.34 - 45, 2015. São Paulo- SP.

JUND, Sérgio. **Administração, orçamento e contabilidade pública: teoria e questões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G.. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.40, n.3, maio/jun., 2006.

LEVY, Evelyn. Controle social e controle de resultados: um balanço dos argumentos e da experiência recente. **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

LIMA, Rafael Sousa. **Orçamento público como instrumento de gestão no nível das organizações governamentais: o caso da Polícia Federal**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Rio de Janeiro, 2012. Disponível em http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/9571/Dissertacao_RAFAEL_LIMA_VERSAO%20FINAL_IMPRESSA.pdf?sequence=3> Acesso em 21/03/2015.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARQUES, M. da C. C. **Aplicação dos princípios da governança corporativa aplicada ao setor público**. Revista de Administração Contemporânea, v. 11, n. 2, p. 11-26, abr./jun. 2007.

MARTINS, Gilberto de A; THEÓPHILO, Carlos R. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MELLO, Gilmar R. **Governança corporativa no setor público federal brasileiro**. 2006. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade: Contabilidade) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tudoe-28072006-093658/>>. Acesso em 20 out 2013.

MELO, Marcus A. **Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal**. Revista do Servidor Público. Ano 47. v.120, n.1, jan-abr 1996. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1738/1996%20RSP%20ano.47%20v.120%20n.1%20jan-abr%20p.67-82.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 20 mar. 2015.

MELLO, Soares *et al.* Curso de Análise de Envoltória de Dados. In: **XXXVII Simpósio Brasileiro de Pesquisa Operacional**, 27 a 30 set. 2005, Gramado, RS. Anais. Rio de Janeiro: SOBRAPO, 2005. p. 2520-2547. Disponível em: <<http://www.din.uem.br/sbpo/>>. Acesso em: 16 mar. 2015.

MOTTA, Waldir F. **A transparência na Administração Pública**. Apresentação de trabalho. Maringá, PR, 2004. Disponível em <<http://www.fazenda.pr.gov.br/arquivos/File/pdf/edufiscal/transparenciaadmpub.pdf>> Acesso em 27 jun. 2015.

NAKAGAWA, M. *et al.* **Accountability: a razão de ser da contabilidade**. REPeC - Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade. Brasília, v. 1, n. 3, set./dez. 2007, p. 83-100. Disponível em: <<http://repec.org.br/index.php/repec/article/view/17/19>>. Acesso em: 17 fev. 2015.

O'DONNELL Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo: n. 44, p. 27-52, 1998.

OLIVEIRA, Eurico Haan. **O que é Governança de TI – A Sua Origem, Historia, Conceitos e Fundamentos Básicos**. Parte 1.2011. In: Aghatha Maxi Consulting. Disponível em: <<https://aghatha.wordpress.com/2011/08/20/o-que-e-governanca-de-ti-sua-origem-historia-conceitos-e-fundamentos-basicos-parte-1/>>. Acesso em 20 nov. 2014.

PEREIRA, R. R. **Ética nas Instituições Públicas**. 2008. Artigo. In: Tribunal de Contas da União. Disponível em <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/trabalhos_academicos_TCU/documentos_temas?tema=880204> Acesso em 25 nov. 2014.

PIRES, Valdemir; MARTINS, Larissa de Jesus; DEL MÔNICO, Diego V. G. **Orçamento Participativo (OP) no Brasil: identificação de casos relevantes do período 1989- 2010, com base nos critérios da longevidade e da atenção acadêmica**. In: Anais do EnAPG, ANPAD, 2012. (Salvador, BA, de 18 a 20 de novembro de 2012). Disponível em: <<http://brazilianparticipatorybudgeting.wordpress.com/category/pires-v-artigos-em-anais-de-eventos/>>. Acesso em 28 out 2014.

PLATT NETO, Orion A. *et al.* **Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira**. Contab. Vista & Rev., v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./ mar. 2007. Disponível em<<http://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/320/313>> Acesso em 27 jun. 2015.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7724.htm>. Acesso em 23 nov. 2013.

_____. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de Junho de 1998**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em 23 nov. 2013.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em 21 nov. 2013.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em 21 nov. 2013.

_____. **Lei complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em 21 nov. 2013.

_____. **Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em 21 nov. 2013.

RICHARDSON, Robert Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. Ed. São Paulo. Atlas, 1999.

ROCZANSKI, Carla Regina Magagnin; TOMASI, Marcus. "Universidade pública e accountability." (2010). In: III Congresso Consad de Gestão Pública. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_45/universidade_publica_e_accountability.pdf>. Acesso em 24 out. 2014.

SANTOS, Maria Helena de Castro. "Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós Constituinte". Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol 40, nº 3, 1997.

SÃO PAULO (Estado). Constituição do Estado de São Paulo. São Paulo. Disponível em: <<http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/a2dc3f553380ee0f83256cfb00501463/46e2576658b1c52903256d63004f305a?OpenDocument>>. Acesso em 21 nov. 2013.

_____. **Decreto nº 57.500 de 08 de Novembro de 2011**. São Paulo. Disponível em: <<http://www.corregedoria.sp.gov.br/adm/conteudo/Decreto%2057.500,%20de%208.11.2011.htm>>. Acesso em 21 nov. 2013.

_____. **Decreto nº 60.428, de 8 de maio de 2014**. São Paulo. Disponível em: <http://www.corregedoria.sp.gov.br/adm/App_Cadastro/Uploads/Visualizar.aspx?id=105>. Acesso em 23 out. 2014.

_____. **Lei 10.294, de 20 de abril de 1999.** São Paulo. Disponível em: <<http://www.ouvidoria.sp.gov.br/portal/index.htm>> Acesso em 21 nov. 2013.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Manual do PPA, 2015.**

_____. **Decreto nº 61.061, de 16 de Janeiro de 2015.** Legislação Orçamentária. Disponível em: <www.planejamento.sp.gov.br>. Acesso em 25 jun. 2015.

_____. **Documentação técnica das definições orçamentárias.** Disponível em: <www.planejamento.sp.gov.br>. Acesso em 25 jun. 2015.

_____. **Portaria conjunta CAF-CCE-CO nº 1, de 20 de janeiro de 2015.** Legislação Orçamentária. Disponível em: <www.planejamento.sp.gov.br>. Acesso em 27 jun. 2015.

_____. **Portaria conjunta CAF-CCE-CO nº 2, de 1º de julho de 2015.** Legislação Orçamentária. Disponível em: <www.planejamento.sp.gov.br>. Acesso em 27 jun. 2015.

SLOMSKI, Valmor. **Governança Corporativa na Gestão Pública.** In: Controladoria e governança na gestão pública. São Paulo: Atlas, 2005.

SOMARRIBA, Maria das Mercês Gomes. Orçamento participativo: descentralização e democratização do poder local. In: **Direito e governança: novas tendências da gestão urbano-ambiental e a reforma do setor público.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Escola de Governo, 2000, vol 2, p. 391-319.

STREIT, Rosalvo Ermes e KLERING, Luís Roque. **Governança Pública sob a Perspectiva dos Sistemas Complexos.** In: EnAPG 2004 – Encontro de Administração pública e Governança. Rio de Janeiro. 17-19 de nov. 2004. Disponível em: <http://www.terragaucha.com.br/eventos/trabalho_lrk_ENAPG0227-2004.pdf> Acesso em 15/09/2014.

TIMMERS, Hans. **Government Governance: Corporate governance in the public sector, why and how?** In: The Netherlands Ministry of Finance. 9th fee Public Sector Conference. Disponível em: <http://www.ecgi.org/codes/documents/public_sector.pdf> Acesso em 28 nov 2013.

TRISTÃO, Gilberto. **Transparência na administração pública.** In: VII Congresso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, p. 8-11, oct. 2002. Disponível em <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0043714.pdf>>. Acesso em 27 jun. 2015.

VARELA, Patricia S. **Indicadores sociais no processo orçamentário do setor público municipal de saúde: um estudo de caso.** 2004. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade: Contabilidade) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-12062005-230030/>>. Acesso em: 22 abr. 2015.

VIANA, Evandro. **A governança corporativa no setor público municipal - um estudo sobre a eficácia da implementação dos princípios de governança nos resultados fiscais.** 2010. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96133/tudoe-07012011-094505/>>. Acesso em 22 nov 2013.

WORLD BANK. (1992). *Governance and Development*. Washington, Oxford University Press.

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

ZUCCOLOTTO, Robson. **Fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário estendido: evidências nos estados brasileiros.** 2014. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade: Contabilidade) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tudoe-17122014-183102/>>. Acesso em: 27 fev. 2015.

APÊNDICES



APÊNDICE 1

Ministério da Educação
Universidade Federal de São Paulo
Campus Osasco/EPPEN
Programa de Pós-Graduação



Mestrado Profissional em Gestão de Políticas e Organizações Públicas

Proposta de roteiro de entrevista estruturada

Pretende-se identificar as forças e fraquezas potenciais nos compromissos de Governança e Transparência nos processos orçamentários.

- 1) Quais as medidas adotadas pela Coordenadoria/Diretoria para assegurar que seus membros conduzam seus trabalhos de forma satisfatória?
- 2) Existem mecanismos apropriados para assegurar que os servidores públicos, durante a execução de seus trabalhos, não sejam influenciados por preconceitos ou por conflitos de interesses? Quais?
- 3) Os servidores possuem mecanismos para expressarem suas preocupações, dúvidas e/ou reclamações, durante a execução do seu trabalho? Exponha quais.
- 4) Existe acompanhamento e orientação regular em todas as fases do processo? Em caso positivo, como é realizado?
- 5) Há critérios para estabelecimento do montante a ser contingenciado sobre o orçamento? Se sim, são divulgados de maneira clara a todos os envolvidos?
- 6) Observa-se que no decorrer do exercício são efetuadas diversas alterações no orçamento dos setoriais. Em sua opinião, o que motiva estas alterações?

- 7) As decisões tomadas para as alterações orçamentárias são influenciadas mais fortemente pelo fator técnico ou por influência política?
- 8) Existem mecanismos para o controle e gestão destas alterações? Você poderia dizer quais?
- 9) Considerando a comunicação entre as Diretorias, Setores e/ou a Coordenação, verifica-se existência de diálogo institucional entre si?
- 10) Há livre acesso às informações necessárias para execução do trabalho? Por favor, justifique sua resposta.
- 11) Em sua opinião, considerando todo o processo orçamentário, existe transparência nos procedimentos adotados? Por favor, justifique.
- 12) Considerando que a Secretaria de Planejamento e Gestão é responsável pelo orçamento de todo o Estado de São Paulo e que, isto, de forma indireta, influencia a vida do cidadão comum, pergunta-se: Você acredita que as decisões tomadas no âmbito da Coordenadoria de orçamento refletem o melhor para a Sociedade? Por quê?
- 13) Diante do exposto acima: Há melhorias que poderiam ser implementadas? Qual sua sugestão?

APÊNDICE 2



Ministério da Educação
Universidade Federal de São Paulo
Campus Osasco/EPPEN
Programa de Pós-Graduação



Mestrado Profissional em Gestão de Políticas e Organizações Públicas

Questionário aplicado aos técnicos

Pretende-se identificar a percepção dos colaboradores na elaboração e execução do processo orçamentário

Fase de elaboração do Orçamento:

- 1) Todos os técnicos têm acesso às metas e prioridades da LDO? Se sim, são levadas em consideração quando da elaboração da LOA?
- 2) Os técnicos recebem treinamento sobre o processo de elaboração orçamentária? De que forma?
- 3) Existem acompanhamento e orientação regular em todas as fases do processo? Em caso positivo, como é realizado?
- 4) Há critérios para estabelecimento do montante a ser contingenciado sobre o orçamento? Se sim, são divulgados de maneira clara a todos os envolvidos?
- 5) Em sua opinião, a Sociedade Civil têm, de alguma forma, participação no processo de elaboração do orçamento? Por favor, justifique sua resposta.

Fase de Execução e Controle do Orçamento:

- 1) Observa-se que no decorrer do exercício são efetuadas diversas alterações no orçamento dos setoriais. Em sua opinião, o que motiva estas alterações?
- 2) As alterações implicam, normalmente, em reduções/ou suplementações em nível de elemento de despesa constante do orçamento do órgão, questiona-se: É demonstrada, de forma efetiva, a real necessidade destas alterações? O fato é considerado na elaboração do ano subsequente?
 - Obs: O elemento de despesa tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros que a Administração pública utiliza para a consecução de seus fins (Portaria CO nº 1/2015).
- 3) Existem mecanismos para o controle e gestão destas alterações? Você saberia dizer quais?
- 4) As decisões tomadas para as alterações orçamentárias são influenciadas mais fortemente pelo fator técnico ou por influência política? Por favor, justifique sua resposta.
- 5) Quem são os responsáveis por coordenar e/ ou autorizar as alterações no orçamento? As decisões são coletivas ou apenas um departamento é encarregado da tomada de decisão?
- 6) Estas pessoas possuem total imparcialidade nas tomadas de decisões, ou seja, se baseiam, a todo o momento, em pré-requisitos técnicos? Por favor, argumente a respeito.
 - a. Imparcialidade no sentido de que qualquer assunto a ser resolvido deverá ser baseado em fatos e não em percepções, opiniões ou gostos.
- 7) Os setoriais (principais envolvidos) têm acesso aos fatores que influenciaram a tomada de decisão? Como são divulgadas estas informações?
- 8) Considerando a comunicação entre as Diretorias, Setores e/ou a Coordenação, verifica-se existência de diálogo institucional entre si? Há livre acesso às informações necessárias para execução do trabalho? Por favor, justifique sua resposta.

- 9) Em sua opinião, considerando todo o processo orçamentário, existe transparência nos procedimentos adotados? Por favor, justifique.
- 10) Considerando que a Secretaria de Planejamento e Gestão é responsável pelo orçamento de todo o Estado de São Paulo e que, isto, de forma indireta, influencia a vida do cidadão comum, pergunta-se: Você acredita que as decisões tomadas no âmbito da Coordenadoria de orçamento refletem o melhor para a Sociedade? Por quê?
- 11) Diante do exposto acima: Há melhorias que poderiam ser implementadas? Qual sua sugestão?