

ADALTON ROCHA DE MATOS

**PLANEJAMENTO NO ORÇAMENTO PÚBLICO:
CAUSA DO VOLUME EXCESSIVO DE ALTERAÇÕES
ORÇAMENTÁRIAS NOS ANOS DE 2012 E 2013 NO MINISTÉRIO DA
EDUCAÇÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Administração da Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do título de Mestre Profissional em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Reginaldo S. Santos

Salvador
2014

Escola de Administração – UFBA

M426 Matos, Adalton Rocha de.

Planejamento no orçamento público: causa do volume excessivo de alterações orçamentárias nos anos de 2012 e 2013 no Ministério da Educação / Adalton Rocha de Matos. – 2014.

78 f.

Orientador: Prof. Dr. Reginaldo S. Santos.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2014.

1. Brasil. Ministério da Educação – Orçamento – 2012 – 2013.
2. Finanças públicas – Planejamento. 3. Orçamento. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 336.0981

ADALTON ROCHA DE MATOS

PLANEJAMENTO NO ORÇAMENTO PÚBLICO: CAUSA DO VOLUME EXCESSIVO DE ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS NOS ANOS DE 2012 E 2013 NO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção do grau de Mestre Profissional em Administração, Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em 15 de agosto de 2014.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Reginaldo Souza Santos (Orientador) _____
Doutor em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas
(UNICAMP).
Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. Eduardo Fausto Barreto _____
Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).
Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. Arnóbio Cavalcanti Filho _____
Doutor em Economia pela Ecole des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS).
Universidade Federal de Alagoas (UFAL)

Aos meus pais, Maria Leciene e Romildo (*in memoriam*), por me ensinarem a correção, caráter e integridade de um ser humano.

Aos meus irmãos, Cleiton e Elmo, por sempre me apoiarem em todas minhas lutas e serem meus exemplos.

À Luciana, minha companheira, meu amor, que sempre amiga, leal e apoiadora me incentiva, me apoia e me dá todo o amor que um homem pode ter.

AGRADECIMENTOS

A Deus por me dar a sabedoria
e a vida.

Aos meus colegas de mestrado
que me apoiaram e incentivaram até o
último minuto.

Aos integrantes do grupo focal
que me ajudaram de forma altruísta,
comprometida e sincera a atingir os
objetivos.

Aos entrevistados que
participaram da pesquisa.

Boa sorte é o que acontece
quando a oportunidade encontra o
planejamento.

Thomas A. Edison

RESUMO

Esta pesquisa do tipo quanti-qualitativa visa compreender a causa do excesso do volume das alterações orçamentárias ocorridas nos anos de 2012 e 2013 no âmbito do Ministério da Educação (MEC) e suas Unidades Orçamentárias. Para tanto, trabalhou-se com todas as Unidades Orçamentárias vinculadas ao MEC, excluindo-se da análise as ações relacionadas a despesas de pessoal, benefícios e despesas obrigatórias contidas em Lei. Foram utilizados a pesquisa documental para coleta dos dados orçamentários, o grupo focal para levantamento de informações não documentadas e entrevistas semiabertas para aprofundamento de pontos específicos tratados no grupo focal. Os resultados obtidos demonstram que houve um excesso no volume de alterações orçamentárias no MEC e que as principais causas para esse excesso foram a falta de planejamento, a flexibilidade que as leis permitem para as alterações e a pouca utilização de critérios técnicos na análise das alterações orçamentárias por parte dos analistas do orçamento do MEC.

Palavras-chave: Planejamento Orçamentário. Orçamento Público. Alterações Orçamentárias.

ABSTRACT

This quantitative and qualitative research aims at understanding the cause of the excess in the volume of budget changes in the years 2012 and 2013 which occurred in the Ministry of Education and its budgetary institutions. To achieve this purpose, all the budgetary institutions linked to the Ministry of Education were included in this analysis, except for the actions related to staff costs, benefits and mandatory expenses determined by Law. Documentary research was used in the budget data collection, the focus group was used to collect undocumented information and semi-open interviews were used in order to study more deeply some specific issues addressed by the focus group. The results show there was an excess in the volume of budget changes in the Ministry of Education and the main causes for this excess were lack of planning, the flexibility for changes allowed by law and the limited use of technical criteria in the analysis of budget changes used by the Ministry of Education budget analysts.

KeyWords: Budget Planning. Public Budget. Budget Changes.

SIGLAS E ABREVIATURAS

CF	Constituição Federal
CGO	Coordenação-Geral de Orçamento
CN	Congresso Nacional
CPRO	Coordenação de Programação Orçamentária
DOU	Diário Oficial da União
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MEC	Ministério da Educação
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MTO	Manual Técnico de Orçamento
OC	Órgão Central
OS	Órgão Setorial
PLOA	Proposta de Lei Orçamentária Anual
PPA	Plano Plurianual
PR	Presidência da República
SESU	Secretaria de Educação Superior
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SPO	Subsecretaria de Planejamento e Orçamento
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
UO	Unidade Orçamentária

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 CONCEITOS INICIAIS	13
2.1 Administração Pública	13
2.2 Orçamento Público	14
2.2.1 Histórico	14
2.2.2 Composição Institucional	15
2.3 Planejamento	16
3 DELIMITAÇÃO METODOLÓGICA	18
3.1 Objeto de Estudo	18
3.2 Problema	18
3.3 Pressuposto	18
3.4 Objetivos	18
3.5 Justificativa	19
3.6 Escolhas Teóricas e Metodológicas	20
3.6.1 Metodologia da Pesquisa	20
3.6.2 Coleta de Dados	22
3.7 Unidade de Análise	26
3.8 Corte Temporal	28
4 DESCRIÇÃO DO PLANEJAMENTO	29
4.1 Formalização do Planejamento Orçamentário	29
4.2 Críticas Observáveis	33
5 ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	39
5.1 Processo de Alterações Orçamentárias	39
5.1.1 Dados	40
5.1.2 Justificativas	47
5.2 Críticas Observáveis	50
5.3 Orçamento Final <i>versus</i> Proposta Inicial	55
6 CONCLUSÕES	59
REFERÊNCIAS	63
APÊNDICE A – Unidades Orçamentárias	69
APÊNDICE B – Roteiro de Discussão do Grupo Focal	73
APÊNDICE C – Roteiro da Entrevista Semiaberta (Gestor A)	75
APÊNDICE D – Roteiro da Entrevista Semiaberta (Gestor B)	76
APÊNDICE E – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido	77

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública para a consecução das suas atividades necessita legalmente de planejamento das suas ações. O caráter público dos recursos que a União possui incorpora, em suas ações, os princípios da eficiência, eficácia e efetividade. Para tanto, a Constituição Federal de 1988 (CF) determina que o Poder Executivo estabelecerá o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias (LDO) e os orçamentos anuais (LOA) como forma de programar os gastos em nível federal (BRASIL, 1988).

Contudo, como o planejamento não se torna estanque, há possibilidades de alterações. A CF permite a abertura de créditos suplementares, especiais e extraordinários para movimentação do orçamento (BRASIL, 1988). A possibilidade de abertura desses créditos se justifica pela necessidade de execução orçamentária (BRASIL, 2012e).

Para maior fluência da leitura é importante salientar que alterações orçamentárias, movimentações no orçamento e créditos adicionais – ou apenas créditos – possuem todos o mesmo significado, qual seja, alteração frente àquilo que estava programado.

Essas alterações seguem um rito sumariamente elencado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) por meio de portarias publicadas anualmente estipulando os momentos nos quais serão permitidas. Nelas geralmente são estipulados três períodos para efetuar as alterações orçamentárias (BRASIL, MPOG, 2012; BRASIL, MPOG, 2013a).

Essa movimentação no orçamento é solicitada por cada Unidade Orçamentária (UO) que envia, por meio do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle (SIMEC), à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação (SPO).

Após consolidação e análise, a SPO transmite, por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SOF).

Após análise, a SOF encaminha à Presidência da República (PR), que promoverá a análise e os seguintes procedimentos: em caso de alterações orçamentárias passíveis de serem autorizadas apenas por Decreto ou Portaria, a PR

as publica no Diário Oficial da União (DOU); e, no caso de alteração que necessite de autorização por Lei, é encaminhado ofício para o Congresso Nacional.

Cabe destacar que as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOA) estabelecem em que casos as alterações podem ser autorizadas por decreto, portaria ou lei.

As unidades vinculadas – ou Unidades Orçamentárias (UO) – ao Ministério da Educação (MEC) solicitam créditos a este que analisa e encaminha à SOF. Entretanto, percebe-se que há um volume excessivo na quantidade e nos valores solicitados nas alterações.

Ao longo deste trabalho, a sigla MEC será utilizada para sintetizar todas as 143 UO descritas no Apêndice A. Lembrando que o próprio Ministério da Educação é também uma UO.

Assim, ao se falar em UO, MEC, unidades vinculadas ou apenas unidades estar-se-á falando de todo o MEC e as UO vinculadas. Objetivando a sistematicidade do processo de pesquisa este trabalho é dividido em seis capítulos.

O primeiro capítulo é uma contextualização, em linhas gerais, do tema desta pesquisa.

O segundo apresenta conceitos iniciais acerca de Administração Pública – delimitando o conceito que abrange este estudo –, Orçamento Público e Planejamento. Importante ressaltar que os conceitos foram trabalhados à luz do Orçamento, uma vez que é este o cerne da pesquisa.

O terceiro estabelece o escopo da pesquisa. Trata, portanto, do objeto de estudo, do problema, pressuposto, objetivo e justificativa de pesquisa. Nele também podem ser compreendidas as escolhas metodológicas da pesquisa e como se deu a coleta dos dados.

O quarto capítulo descreve de forma detalhada como é realizado o planejamento orçamentário no MEC e em suas UO.

O quinto esmiúça como acontecem e se processam as alterações orçamentárias, relatando e analisando seus dados e justificativas. E ainda compara o orçamento final, após todas as alterações promovidas, com a proposta orçamentária inicial – Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA) – detalhados pelo MEC e suas UO.

Por fim, o último capítulo traz uma síntese de tudo apresentado, buscando também responder à indagação inicialmente posta e demonstrar se o pressuposto escolhido responde tal questão.

2 CONCEITOS INICIAIS

2.1 Administração Pública

A Administração Pública nada mais é que a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos e é estruturada por um conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais as leis atribuem o exercício da função administrativa do Estado (MORAES, 2005). Essas atividades ou funções estatais, como são hoje exercidas no Brasil, se dividem em três funções: legislativa, administrativa e judiciária. Essa separação é retratada nos escritos de John Locke e Montesquieu e tem o objetivo de equilibrar os poderes não os fazendo ficar apenas nas mãos do soberano. De maneira expressa, a CF atribuiu essas funções estatais de soberania aos três tradicionais Poderes de Estado: Legislativo, Executivo e Judiciário (MORAES, 2005).

Em uma perspectiva jurídica, a Administração Pública pode ser dividida em sentido subjetivo, formal ou orgânico e objetivo, material ou funcional:

- a) em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparta a atividade estatal: a função administrativa;
- b) em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa, que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo (DI PIETRO, 2009, p. 49).

Para o desenvolvimento do presente trabalho será considerado o sentido objetivo, considerando como nível o Poder Executivo Federal.

No universo desse Poder, há diversas entidades, uma vez que a administração federal compreende a administração direta e a indireta, conforme preceitua o Decreto-Lei nº 200 em seu artigo 4º (BRASIL, 1967):

- I - A Administração Direta (...) se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.
- II - A Administração Indireta (...) compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:
 - a) Autarquias;
 - b) Empresas Públicas (*sic*);
 - c) Sociedades de Economia Mista.
 - d) Fundações públicas.

A administração indireta é uma forma de descentralização administrativa cujas competências de uma pessoa jurídica são transferidas para outra pessoa

jurídica (DI PIETRO, 2009). Logo, as autarquias e empresas públicas são pessoas jurídicas de atividades descentralizadas.

Este trabalho foi desenvolvido considerando não só a administração direta, como também a indireta. O MEC e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) — representado pela SOF — como administração direta, as universidades federais (autarquias), os institutos federais (autarquias), outras autarquias e as empresas públicas que são vinculados ao MEC, como administração indireta.

2.2 Orçamento Público

2.2.1 Histórico

A história da formalização do orçamento público brasileiro começa com a vinda do Rei D. João VI para o Brasil e a Constituição imperialista de 1824. A partir desse momento, foi estabelecida uma prestação de contas para o ano que antecedeu e uma programação das despesas públicas para o ano futuro. Não havia, contudo, uma fiscalização por parte do legislativo tendo em vista a forma de governo imposta.

Muito embora houvesse diversos atos que contribuíram para a formalização do processo orçamentário (como o Código de Contabilidade da União que ordenou uma série de procedimentos orçamentários e financeiros), foi somente em 1930 que aconteceu o rompimento com o passado e uma nova estruturação do aparelho do Estado e sua modernização na área orçamentária (GIACOMONI, 2012).

Posteriormente, com a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, houve uma inovação em diversos aspectos. Primeiro, criou-se uma seção exclusiva sobre orçamento público (Seção IV), atribuindo ao PR a competência de sua elaboração. Além disso, definiram-se as atribuições de modo que o Poder Legislativo votasse a aprovação do orçamento. Por fim, instituiu-se o Tribunal de Contas, que seria o órgão competente pelo acompanhamento e julgamento das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos (BRASIL, 1934).

Com os períodos autoritários do Estado Novo e do regime militar, o orçamento público deixou de ter transparência e participação de mais de um poder

que não fosse o Executivo. Após diversas mobilizações sociais, passados esses regimes, em 1988, é promulgada, pela Assembleia Nacional Constituinte, a Constituição Federal de 1988. Em vigor desde então, a CF se ateve detalhadamente ao tema Orçamento Público. Isso teve como fato propulsor os períodos autoritários, pois, para os constituintes, acompanhamento e fiscalização do orçamento era uma prerrogativa parlamentar que se perdeu durante os regimes (GIACOMONI, 2012). Assim, na CF de 1988, foram inseridas várias especificidades quanto às normas para o orçamento, inteiramente descritas na Seção II. São apenas cinco artigos, contudo há diversas alíneas, incisos e parágrafos.

Existem significativas diferenças entre o que está posto na CF de 1988 com relação aos períodos autoritários: a) primeira, a prerrogativa ao Legislativo de propor emendas; b) segunda, a universalidade do orçamento, ou seja, deve conter todas as despesas da União; c) terceira, a instituição do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias (inovação quanto ao existente até o momento); e) ciclos orçamentários bem definidos.

2.2.2 Composição Institucional

Há atualmente uma divisão entre três estruturas administrativas que planejam e executam o orçamento público no nível federal: Unidade Orçamentária (UO); Órgão Setorial (OS); e Órgão Central (OC).

As UO são unidades administrativas para as quais a lei orçamentária anual define expressamente dotação visando a sua manutenção e a realização de determinados programas de trabalho ou ações, conforme descrito no artigo 14 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (SANCHES, 2004). No que se refere ao MEC, são UO: todas as Universidades Federais; Institutos Federais; a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH); Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA); o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP); o Instituto Nacional de Educação dos Surdos (INES); o Instituto Benjamin Constant (IBC); o Colégio Pedro II; e a Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ). Todas as UO estão elencadas com seus respectivos números no Apêndice A deste trabalho. Percebe-se que cada

unidade orçamentária possui uma numeração respectiva que corresponde a cinco algarismos.

Os OS são unidades técnicas intermediárias entre as UO e o OC, cuja função é repassar as orientações impostas pelo OC às UO vinculadas a eles, assim como fiscalizar as UO para o fiel cumprimento das normas e propor ao OC ajustes em normas técnicas que se fizerem necessárias (SANCHES, 2004).

O OC é a unidade técnica que administra, normatiza e coordena as atividades de planejamento e orçamento do governo, bem como realiza diversas movimentações orçamentárias, conforme preceitua o artigo 66 da Lei nº 4.320/64 (SANCHES, 2004).

Assim, no modelo da Administração Pública Federal, o OC é a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), inserida na estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e os OS são, por exemplo, as Secretarias de Planejamento, Orçamento e Administração dos Ministérios. Para este trabalho, o OS objeto do estudo foi a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO), inserida na estrutura do Ministério da Educação (MEC).

Cabe ressaltar que o MEC assim como todos os Ministérios da Federação além dos OS são também UO. Isso porque ele não só possui orçamento e execução próprios, mas também fiscaliza, controla e orienta as UO a ele vinculadas.

2.3 Planejamento

Tem-se por planejar como um vislumbre do futuro na tentativa de controlá-lo. É tomar decisão integrada como um procedimento formal visando produzir um resultado articulado, na forma de um sistema integrado de decisões. Assim, planejar nada mais é que coordenar as atividades assegurando que o futuro seja levado em consideração (ABREU, 2010).

Adentrando a Administração Pública, Matus (1997) delimita que governar exige uma articulação entre três variáveis: Projeto de Governo – quais ações serão tomadas para se alcançar os objetivos; Governabilidade do Sistema – relação entre variáveis controláveis e não controláveis; e Capacidade de Governo – experiência e capacidade dos atores envolvidos para melhorar a capacidade de governo. Depreende-se dessa leitura que o planejamento se insere nas três variáveis para que os atores consigam governar demonstrando a importância desta técnica.

Ainda, no contexto atual, tendo em vista a busca da gestão por resultados, começa-se a discutir um modelo de gestão pública mais amplo que contemple o planejamento como parte fundamental nas ações governamentais (PARES; VALLE, 2006).

Essa preocupação com o planejamento foi explicitada também pelos constituintes. A CF insere em seu texto essa técnica de forma explícita e detalhada, como se pode depreender da leitura de Pares e Valle (2006):

Segundo a Constituição, o PPA estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal, constituindo-se, portanto, no principal instrumento de planejamento de médio prazo para a promoção do desenvolvimento.

(...)

Com o PPA 2000-2003 e todo o seu conjunto de inovações, deu-se um passo largo na lógica de constituir, de modo permanente, um terceiro horizonte de planejamento, um planejamento de 8 a até 20 anos, integrado a um plano de médio prazo (os PPAs) e de curto prazo (os orçamentos) (PARES; VALLE, 2006, p. 231-245).

Assim, infere-se da leitura que o PPA foi uma ideia de planejamento de médio prazo que tenta criar instrumentos para a efetivação do orçamento anual em um período de quatro anos. Já a LOA é um instrumento de planejamento de curto prazo. Ela é válida apenas por um ano e estabelece, pontualmente, quanto e em quais ações o governo federal dispenderá os recursos arrecadados de seus contribuintes.

Dessa forma, o novo modelo de planejamento posto após a Constituição Federal de 1988 possibilita uma integração entre os planejamentos, fazendo com que os planejamentos anuais passem a ser consequência da visão estratégica plurianual (GARCES; SILVEIRA, 2002).

3 DELIMITAÇÃO METODOLÓGICA

3.1 Objeto de Estudo

Após uma leitura do estudo de Rocha (2001), o entendimento do processo de abertura de créditos adicionais é importante porque colabora no entendimento do processo orçamentário brasileiro como um todo e, principalmente, porque indica os desvios do planejamento inicial do governo.

A LDO autoriza as alterações no orçamento aprovado pelo Congresso Nacional e publicado pela PR. A SOF especifica três momentos para as solicitações dessas alterações.

Assim, a delimitação do objeto de estudo deste trabalho é compreender qual a causa do excesso das alterações sofridas nos orçamentos de 2012 e 2013 pelo MEC – e suas unidades vinculadas – frente a um planejamento inicialmente realizado de aplicações de recursos.

3.2 Problema

Busca-se solucionar a seguinte proposição: qual a causa para o volume excessivo de orçamento movimentado nos anos de 2012 e 2013 nas ações do MEC e suas unidades vinculadas?

3.3 Pressuposto

A falta de planejamento de curto prazo faz com que haja um excessivo volume de movimentação no orçamento.

3.4 Objetivos

Este trabalho pretendeu compreender a causa do excesso do volume das alterações orçamentárias ocorridas nos anos de 2012 e 2013 no âmbito do MEC e suas Unidades Orçamentárias.

Para se alcançar tais resultados, foi necessário:

- a. analisar o planejamento do orçamento nas unidades vinculadas ao MEC nos referidos anos;

- b. analisar as alterações orçamentárias solicitadas em 2012 e 2013 pelas unidades orçamentárias vinculadas ao MEC;
- c. comparar a proposta inicial (PLOA) com o orçamento final após as alterações orçamentárias.

3.5 Justificativa

Este trabalho se mostra relevante, pois procura entender o fenômeno da quantidade de solicitações de alterações orçamentárias efetuadas todo ano no âmbito do MEC, órgão que possui o maior número de UO. Essa questão foi levantada a partir de conversas informais junto a alguns integrantes do OS e análise pessoal do autor. A finalidade é, portanto, indicar uma possível melhoria na aplicação dos recursos públicos.

O procedimento realizado para a formalização de uma alteração orçamentária gera custos significativos. Primeiro, são técnicos trabalhando para a inserção, análise e encaminhamentos da solicitação de alteração tanto na UO, como na OS e no OC. Ainda, há um significativo custo para a manutenção dos sistemas de informação que servem de instrumento para as alterações (SIMEC e SIOP). Por fim, têm-se os custos ligados à publicação dos créditos no Diário Oficial da União (DOU) que é de R\$ 30,37 (trinta reais e trinta e sete centavos)¹ por centímetro de coluna. Lembrando que, cada alteração orçamentária é divulgada no DOU e ocupa, no mínimo, a folha inteira do Diário – que possui em regra três colunas. Além disso, a cada momento de alteração, há a distorção dos objetivos da ação em relação à aplicação dos recursos a ela consignada.

Ademais, há custos menos visíveis ao longo de todo o procedimento. Há que se avaliar o planejamento elaborado e os itens dele efetivamente não executados, comprometendo uma demanda em detrimento de outra. Ainda há questões de replanejamentos demasiados, ou seja, reprogramar diversas vezes as demandas e as execuções de que a sociedade necessita.

Assim, este trabalho busca uma indicação de possibilidade de melhoria na eficácia na aplicação dos recursos públicos.

Tem-se que se analisar precipuamente que há um uníssono discurso no Brasil que as ações implementadas e executadas pelos governos são ineficazes,

¹ Disponível em: <<http://atendimento.in.gov.br/duvida.do?metodo=getFaqList>>

ineficientes e não efetivas em razão da falta ou insuficiência de recursos, e que, para consertá-las, a única forma seria aumentando os gastos com orçamento (SANTOS, 2013). Assim sendo, ao final deste trabalho pretende-se indicar se essa afirmação procede ou se a falta de planejamento se sobressai.

É factível, ainda, que tal objeto de estudo é relevante para a Administração Pública, pois, como situa Sanches (1995), o mais grave na excessiva flexibilidade do Executivo para modificar os projetos orçamentários, passível de ser utilizado para tumultuar a apreciação das matérias orçamentárias pelo Congresso, é ser ele desnecessário, visto que a Administração conta com os créditos adicionais para realizar os ajustes que se tornem necessários após a aprovação do orçamento. Além disso, essa prática tende a levar o Governo a não tratar a elaboração de sua proposta orçamentária com a devida seriedade, por saber que poderá modificá-la, a qualquer tempo, entre o início de abril e meados de novembro – a votação na comissão mista dificilmente se inicia durante esse período. Contudo, ainda que se admitisse a necessidade de algumas correções, naturais pela própria complexidade do orçamento, estas só seriam admissíveis em situações pontuais e raras se o Poder Executivo se empenhasse em produzir uma programação embasada num processo consolidado de planejamento e programação.

3.6 Escolhas Teóricas e Metodológicas

3.6.1 Metodologia da Pesquisa

Essa pesquisa é uma pesquisa quanti-qualitativa de caráter exploratório e descritivo.

Admite-se melhor escolha pela pesquisa quanti-qualitativa – ou método misto de pesquisa – pois, segundo leitura de Creswell (2007, p. 211)

esses procedimentos se desenvolveram em resposta à necessidade de esclarecer o objetivo de reunir dados quantitativos e qualitativos em um único estudo (ou em um programa de estudo). Com a inclusão de métodos múltiplos de dados e formas múltiplas de análise, a complexidade desses projetos exige procedimentos mais explícitos. Esses procedimentos também foram desenvolvidos, em parte, para atender a necessidade de ajudar os pesquisadores a criar projetos compreensíveis a partir de dados e análises complexas.

Isso se justifica pelo fato de que esta pesquisa foi realizada buscando primeiro levantar os dados físicos das alterações orçamentárias, da LOA e do

orçamento final. Esses dados foram tratados estatisticamente, conforme item 5.1. Posterior a isso, e, tendo em vista que as informações orçamentárias não são de entendimento comum, foi iniciada a análise qualitativa com a busca de informações não quantificáveis no grupo focal e entrevistas.

Ainda foi caracterizada como uma investigação exploratória, visto que esta é realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado (VERGARA, 1998).

Por fim teve um caráter descritivo, pois expôs características de determinada população ou de determinado fenômeno, não possuindo nenhum compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora possa ser utilizada como base para tal explicação (VERGARA, 1998).

Como técnicas metodológicas de pesquisa foram utilizados os documentos, um grupo focal e entrevistas semiaberta.

A escolha pelos documentos se deve pelo fato de eles representarem uma versão específica de realidades construídas para objetivos específicos de forma que traga uma contextualização das informações (FLICK, 2009). Foram retirados do Sistema de Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) os dados necessários para a construção de tabelas que contivessem as informações das Leis Orçamentárias Anuais e um agregado das movimentações sofridas no orçamento. Esta etapa permitiu a identificação do planejamento e das alterações orçamentárias para, conseqüentemente, consolidar, agrupar e analisar os dados brutos. Também, permitiu a construção de tabelas e gráficos que auxiliaram na realização do grupo focal e das entrevistas.

Além disso, foi utilizada a técnica do grupo focal, já que esta possibilita lidar com instrumentos de intervenção grupal que compreendem as dimensões subjetivas. Dessa forma, construiu-se um espaço no qual foi possível explicitar as dificuldades que se cristalizam no decorrer da vida cotidiana (SERVO, 2012).

O grupo focal foi realizado com seis analistas que, lotados no Órgão Setorial, participam não só do planejamento da Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA) como também do processo das alterações orçamentárias. São técnicos de nível superior que possuem alto conhecimento acerca dos instrumentos de PLOA e de créditos e possuem experiência na área em média há quatorze anos. Em vista disso, recebem informações não documentadas tanto da alta gestão desses processos

quanto das unidades orçamentárias que são a parte que executam de fato todas as alterações.

Cabe destacar que foi assinado o Termo de Consentimento e Esclarecimento assinado (conforme Apêndice E), o que contribuiu para que os participantes se pronunciassem com liberdade a respeito das questões descritas no Apêndice B. Vislumbrou-se com essa técnica a coleta dos dados e informações não documentados. Assim, foi realizada como uma entrevista em grupo, conduzida por um moderador. Essa técnica objetivou a discussão de um tópico específico (VERGARA, 2005). Buscou-se, portanto, elementos, informações e experiências dos servidores responsáveis pelas análises das alterações orçamentárias, variáveis que não estão descritas em documentos. Dessa forma, foram agregados conhecimentos políticos e práticos que são vivenciados pelos técnicos diariamente e não compõem explicitamente a LOA de cada UO.

As entrevistas foram realizadas de maneira semiaberta. Com isso, aprofundaram-se mais as causas das alterações com informações novas e relevantes. Uma entrevista semiaberta consiste em uma interação verbal, uma conversa, um diálogo, uma troca de significados, um recurso para produzir um conhecimento sobre algo (VERGARA, 2009). Admite-se como melhor escolha a entrevista semiaberta, pois, de acordo com Vergara (2009, p. 9):

o roteiro de estrutura semiaberta, tal como o roteiro de estrutura fechada, é focalizado. No entanto, eles se diferenciam exatamente pela estrutura semiaberta permitir inclusões, exclusões, mudanças em geral nas perguntas, explicações ao entrevistado quanto a alguma pergunta ou algumas palavras, o que lhe dá um caráter de aberta.

Os entrevistados foram dois: o primeiro foi um gestor que participa do processo de planejamento da alta cúpula de decisão, com informações completas e parametrizadas de orçamento público e planejamento; e o segundo, foi o gestor responsável pelo acompanhamento e divisão dos limites de uma das secretarias do MEC para a elaboração da PLOA das UO. Para aquele foi utilizado como base o roteiro de entrevista do Apêndice C, para este, o Apêndice D.

3.6.2 Coleta de Dados

A coleta de dados foi realizada por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), utilizado para registro,

acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal².

Os dados foram extraídos de forma gerencial e consolidados em tabelas para melhor visualização e apresentação dos resultados.

Entretanto, é importante frisar que os valores que compõem tais tabelas são dados públicos. Todos os normativos são:

- a) **Lei nº 12.595, de 19 de janeiro de 2012** – estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2012;
- b) **Decreto de 14 de fevereiro de 2012** – reabriu os créditos especiais e extraordinários em favor do MEC;
- c) **Decreto de 30 de maio de 2012** – abriu créditos em favor do MEC (1º momento de créditos) e reabriu créditos de 2011;
- d) **Decreto de 29 de outubro de 2012** – abriu créditos em favor do MEC (2º momento de créditos);
- e) **Decreto de 30 de novembro de 2012** – abriu créditos em favor do MEC (3º momento de créditos);
- f) **Lei nº 12.729, de 18 de outubro de 2012** – abre crédito extraordinário, em favor do MEC;
- g) **Leis nº 12.749, de 19 de dezembro de 2012 e nº 12.757, de 19 de dezembro de 2012** – abriu créditos em favor do MEC;
- h) **Lei nº 12.798, de 4 de abril de 2013** – estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2013;
- i) **Decreto de 26 de julho de 2013** – abriu créditos em favor do MEC (1º momento de créditos) e reabriu créditos de 2012;
- j) **Decreto de 30 de outubro 2013** – abriu créditos em favor do MEC (2º momento de créditos);
- k) **Decreto de 12 de dezembro 2013, Decreto de 13 de dezembro 2013 e Lei nº 12.911 de 18 de dezembro de 2013** – abriram créditos em favor do MEC (3º momento de créditos).

Os valores extraídos do SIAFI compõem planilhas extensas visto que se tratam de 143 unidades vinculadas ao MEC – UO – sendo que cada uma delas

² Informações e acesso em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/siafi>

possuem diversas ações, orçamento por custeio ou investimento e por fonte de recurso.

Para a extração de dados, e buscando o melhor foco possível nas alterações orçamentárias, foram excluídas diversas ações e um programa³ desta análise, bem como as ações e programa de pessoal e benefícios. Isso se explica pelo fato de que essas despesas, além de possuir um caráter obrigatório, também em diversas situações não podem ser objeto de planejamento – como auxílio funeral, por exemplo.

A Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011 (BRASIL, 2011), em seu Anexo IV, e a Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012 (BRASIL, 2012e), em seu Anexo V, estipulam despesas que não serão objeto de limitação de empenho. Essas despesas, ditas obrigatórias são prioridades e metas da Administração Pública. No entanto, elas foram retiradas devido ao que trazem as leis em seus art. 54, § 2º, inciso II (BRASIL, 2011) e art. 39, § 3º, inciso II (BRASIL, 2012e), vedando, na abertura de crédito, o cancelamento de despesas obrigatórias, portanto, de alterações orçamentárias. São obrigatórios:

- a) O Programa 0901 – Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais Transitada em Julgado (Precatórios). Considera-se que tal programa não permite um planejamento mais apurado uma vez que não há previsão de quando será aberto processo contra a União. Por isso, foi retirado da análise;
- b) A ação 0E36 – Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB – Lei nº 12.465/2011, em seu Anexo IV, cita em seu item 14 e Lei nº 12.708/2012, em seu Anexo V, cita em seu item 12;
- c) A ação 0536 – Benefícios de Legislação Especial – Lei nº 12.465/2011, em seu Anexo IV, cita em seu item 48 e Lei nº 12.708/2012, em seu Anexo V, cita em seu item 48;

³ As informações das ações e programas (tanto numeração, quanto descrição, base legal, e localizadores), podem ser adquiridas no portal da SOF por meio do endereço: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2013-1/arquivos-cadastro-de-acoas/cadastro-de-acoas>

- d) A ação 0515 – Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica – Lei nº 12.465/2011, em seu Anexo IV, cita em seu item 9 e Lei nº 12.708/2012, em seu Anexo V, cita em seu item 9;
- e) A ação 0920 – Concessão de Bolsa para Equipes de Alfabetização – Lei nº 12.465/2011, em seu Anexo IV, cita em seu item 20 e Lei nº 12.708/2012, em seu Anexo V, cita em seu item 50;
- f) A ação 0969 – Apoio ao Transporte Escolar na Educação Básica – Lei nº 12.465/2011, em seu Anexo IV, cita em seu item 49 e Lei nº 12.708/2012, em seu Anexo V, cita em seu item 49;
- g) A ação 8744 – Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica – Lei nº 12.465/2011, em seu Anexo IV, cita em seu item 1 e Lei nº 12.708/2012, em seu Anexo V, cita em seu item 1;
- h) A ação 8790 – Apoio à Alfabetização e à Educação de Jovens e Adultos – Lei nº 12.465/2011, em seu Anexo IV, cita em seu item 50 e Lei nº 12.708/2012, em seu Anexo V, cita em seu item 50;
- i) A ação 2004 – Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes – Lei nº 12.465/2011, em seu Anexo IV, cita em seu item 57 e Lei nº 12.708/2012, em seu Anexo V, cita em seu item 57;
- j) A ação 2010 – Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores Civis, Empregados e Militares – Lei nº 12.465/2011, em seu Anexo IV, cita em seu item 56 e Lei nº 12.708/2012, em seu Anexo V, cita em seu item 56;
- k) A ação 2011 – Auxílio-Transporte aos Servidores Civis, Empregados e Militares – Lei nº 12.465/2011, em seu Anexo IV, cita em seu item 34 e Lei nº 12.708/2012, em seu Anexo V, cita em seu item 34;
- l) A ação 2012 – Auxílio-Alimentação aos Servidores Civis, Empregados e Militares – Lei nº 12.465/2011, em seu Anexo IV, cita em seu item 33 e Lei nº 12.708/2012, em seu Anexo V, cita em seu item 33;
- m) A ação 20TP – Pagamento de Pessoal Ativo da União – Lei nº 12.465/2011, em seu Anexo IV, cita em seu item 27 e Lei nº 12.708/2012, em seu Anexo V, cita em seu item 27;
- n) A ação 09HB – Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores

Públicos Federais – Lei nº 12.465/2011, em seu Anexo IV, cita em seu item 5 e Lei nº 12.708/2012, em seu Anexo V, cita em seu item 7;

- o) A ação 0181 – Pagamento de Aposentadorias e Pensões - Servidores Civis – Lei nº 12.465/2011, em seu Anexo IV, cita em seu item 5 e Lei nº 12.708/2012, em seu Anexo V, cita em seu item 5;
- p) A ação 0C04 – Provimento de Cargos e Funções e Reestruturação de Cargos, Carreiras e Revisão de Remunerações - Pessoal Ativo. Essa ação é um planejamento que depende sobretudo da aprovação das vagas no Congresso Nacional. Dessa forma, acredita-se que não há como planejar com precisão ou alterá-la; e
- q) A ação 00H7 – Contribuição da União para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais decorrente do Provimento de Cargos e Funções e Reestruturação de Cargos e Carreiras e Revisão de Remunerações – Lei nº 12.465/2011, em seu Anexo IV, cita em seu item 5 e Lei nº 12.708/2012, em seu Anexo V, cita em seu item 5.

Ainda, para a exatidão dos dados, foram retiradas desta análise as fontes de recurso 81, pois se trata de uma fonte de recursos de convênios (BRASIL, MTO, 2013). Os convênios são acordos sem possibilidade de precisão, já que não há como prever quando ou se serão assinados e formalizados.

3.7 Unidade de Análise

Conforme descrito no item 2.2.2, foram analisadas neste trabalho as unidades vinculadas ao MEC (UO), assim como o próprio MEC. Totalizam-se 143 unidades descritas no Apêndice A.

As análises foram realizadas por ação orçamentária, por grupo de natureza de despesa e por fonte de recurso.

Considera-se como ação orçamentária pelo Manual Técnico de Orçamento (BRASIL, MTO, 2013, p. 37):

a Operação da qual resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Incluem-se também no conceito de ação as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da Federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, entre outros, e os financiamentos.

Para compreender o Grupo de Natureza da Despesa (GND), se faz necessário entender o que é natureza da despesa. A Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964) estabelece que a classificação da despesa se dará por categoria econômica e elementos. Por meio dessa informação, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) criou a classificação completa da despesa para atender à lei. A natureza da despesa é composta por oito dígitos. O primeiro dígito representa a categoria econômica; o segundo, o grupo de natureza da despesa; o terceiro e o quarto dígitos representam a modalidade de aplicação; o quinto e o sexto, o elemento de despesa; e o sétimo e o oitavo dígitos representam o desdobramento facultativo do elemento de despesa, também chamado de subelemento (BRASIL, MTO, 2013).

A análise deste trabalho se atém ao GND – segundo dígito – que é um agregador de elementos de despesas que possuem as mesmas características quanto ao objeto de gasto, indica com o que está se gastando. São seis códigos:

CÓDIGO	GRUPOS DE NATUREZA DA DESPESA
1	Pessoal e Encargos Sociais
2	Juros e Encargos da Dívida
3	Outras Despesas Correntes
4	Investimentos
5	Inversões financeiras
6	Amortização da Dívida

Fonte: Manual Técnico de Orçamento (2013, p. 50).

Assim, para exemplificar, nas naturezas das despesas 33903900 e 45326500 foram analisadas, no primeiro caso, o segundo dígito 3 e no segundo, o primeiro dígito 5.

Por fim, a fonte é, segundo o Manual Técnico de Orçamento (2013, p. 24), um

instrumento criado para assegurar que receitas vinculadas por lei à finalidade específica sejam exclusivamente aplicadas em programas e ações que visem a consecução de despesas ou políticas públicas associadas a esse objetivo legal, as fontes/destinações de recursos agrupam determinadas naturezas de receita conforme haja necessidade de mapeamento dessas aplicações de recursos no orçamento público, segundo diretrizes estabelecidas pela SOF.

Como mecanismo integrador entre a receita e a despesa, o código de fonte/destinação de recursos exerce duplo papel no processo

orçamentário: na receita, indica o destino de recursos para o financiamento de determinadas despesas; na despesa, identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados.

As unidades foram analisadas então por planejamento e alterações orçamentárias em suas ações, GND e fontes de recurso.

3.8 Corte Temporal

Em 18 de janeiro de 2012, a Presidência de República publicou a Lei nº 12.593 – Plano Plurianual (BRASIL, 2012a), que alterou as diretrizes, objetivos e metas para os próximos anos do governo. Com novas prioridades, algumas ações orçamentárias deixaram de existir, outras foram aglutinadas às já existentes e algumas incluídas no novo plano de ações do Governo Federal.

Tendo em vista essa mudança, este trabalho não pode alcançar em sua análise anos anteriores a 2012. Também, com a finalização deste trabalho, não houve dados suficientes sobre as alterações orçamentárias do ano de 2014.

Portanto, o escopo deste trabalho se deu nas alterações orçamentárias ocorridas nos anos de 2012 e 2013.

4 DESCRIÇÃO DO PLANEJAMENTO

4.1 Formalização do Planejamento Orçamentário

O planejamento do orçamento público começa com a elaboração do PPA. Até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do Chefe do Poder Executivo Federal eleito, a PR encaminha sua proposta para as diretrizes, objetivos e metas dos próximos quatro anos (BRASIL, 1988). Essa proposta é regionalizada para despesas de capital e custeio para programas de duração continuada. Logo, o PPA seria não só um planejamento de longo prazo, mas também orientador da elaboração dos demais planos e programas de governo.

Concomitantemente, a PR elabora a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que compreende as metas e prioridades da administração pública federal para o ano subsequente. O prazo para envio ao Congresso Nacional (CN) é até oito meses e meio antes do encerramento do exercício (BRASIL, 1988). Esta Lei, segundo a legislação, orientaria a elaboração da LOA.

Por fim, a CF (BRASIL, 1988), no capítulo das Disposições Constitucionais e Transitórias, artigo 35, § 2º, inciso III, estipula que a PLOA da União será encaminhada pela PR até quatro meses antes do final do exercício financeiro.

É importante salientar que, na teoria, haveria uma relação estreita sobre os três instrumentos de planejamento, pois são complementares. Nas palavras de Albuquerque (2008, p. 207) e em cumprimento ao artigo 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

o Projeto de Lei Orçamentária Anual deverá ser elaborado de forma compatível com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. O Projeto de Lei orçamentária, quando do seu encaminhamento ao Poder Legislativo, deverá conter, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais, que é a parte integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Faz-se necessário entender como se instrumentaliza a PLOA para descrever como ocorre o planejamento do orçamento. Primeiramente, a União estima para o ano subsequente o Produto Interno Bruto (PIB) e a taxa de inflação. Em seguida, há um cálculo da estimativa da receita pública para o exercício subsequente e, a partir dessa base, são programados os gastos do Governo Federal (GARCIA, 2001).

Passado o momento anterior, há uma sobreposição de fases no processo de planejamento, conforme demonstrado na Tabela 1, em que se indicam os responsáveis e demonstra um (ou vários) produto(s) – *outputs* – em cada fase.

Tabela 1 – Procedimentos para elaboração do PLOA

ETAPAS	RESPONSÁVEIS	PRODUTO
Planejamento do Processo de Elaboração	SOF	Definição da estratégia do processo de elaboração; Etapas, produtos e agentes responsáveis no processo; Papel dos agentes; Metodologia de projeção de receitas e despesas; Fluxo do processo Instruções para detalhamento da proposta setorial.
Definição de Macrodiretrizes	SOF; Assessoria Econômica/MP; Órgãos Setoriais; MF; Casa Civil/Presidência da República	Diretrizes para a elaboração da LOA: LDO – Parâmetros Macroeconômicos; Metas fiscais; Riscos fiscais; Objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial; Demonstrativo da estimativa da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.
Revisão da Estrutura Programática	SOF, SPI e DEST; Órgãos Setoriais; UOs	Estrutura programática do orçamento.
Avaliação da NFGC para a Proposta Orçamentária	SOF; Assessoria Econômica/MP; Órgãos Setoriais; MF; Casa Civil/Presidência da República	Estimativa das receitas e das despesas que compõem a NFGC, para a proposta orçamentária.
Estudo, Definição e Divulgação de Limites para a Proposta Setorial	SOF; MP; Casa Civil/Presidência da República	Referencial monetário para apresentação da proposta orçamentária dos órgãos setoriais.
Captação da Proposta Setorial	UOs; Órgãos Setoriais	Proposta orçamentária dos órgãos setoriais, detalhada no SIOP.
Análise e Ajuste da Proposta Setorial	SOF	Proposta orçamentária analisada, ajustada e definida.
Fechamento, Compatibilização e Consolidação da Proposta Orçamentária	SOF; MP; Casa Civil/Presidência da República	Proposta orçamentária aprovada pelo MP e pela Presidência da República, fonteada, consolidada e compatibilizada em consonância com a CF, o PPA, a LDO e a LRF.

Elaboração e Formalização da Mensagem Presidencial e do Projeto de Lei Orçamentária	SOF e DEST; Assessoria Econômica/ MP; Órgãos Setoriais; Casa Civil/ Presidência da República	Mensagem presidencial, texto e anexos do PLOA, elaborados e entregues ao Congresso Nacional.
Elaboração e Formalização das Informações Complementares ao PLOA	SOF e DEST; Área Econômica; Órgãos Setoriais; Casa Civil/Presidência da República	Informações complementares ao PLOA, elaboradas e entregues ao Congresso Nacional.

Fonte: Brasil, 2013b, p. 72.

Legenda: MP - Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão; MF - Ministério da Fazenda; SPI - Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos; DEST - Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais; NFGC – Necessidades de Financiamento do Governo Central.

Há basicamente uma divisão do planejamento da PLOA em fase qualitativa e fase quantitativa, em que aquela antecede esta.

A fase qualitativa, segundo a ENAP (2013), é constituída por programas, objetivos, iniciativas e ações (tanto projetos quanto atividades e operações especiais) que as UO pretendem implementar. Procedimentalmente,

as propostas qualitativas são captadas por meio do Cadastro de Programas e Ações. Trata-se de um banco de informações que registra e consolida as propostas de desenho da programação dos diversos atores que compõem o Sistema de Planejamento e Orçamento da União. O processo conta com a participação dos órgãos, sendo consolidado no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio da Secretaria de Orçamento Federal e da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (ENAP, 2013, p. 34).

A Tabela 1 demonstra como fase qualitativa a “Revisão da Estrutura Programática”.

Posteriormente, a PLOA passa para a fase quantitativa. Como citado anteriormente, essa fase começa com a estimativa da receita pelo poder executivo. Essa seria a etapa “Avaliação da NFGC para a Proposta Orçamentária” na Tabela 1, em que o MPOG realiza uma estimativa de receita. Vencida essa etapa, o MPOG encaminha aos Ministérios os limites para a elaboração das PLOA, etapa “Estudo, Definição e Divulgação de Limites para a Proposta Setorial”. Esse envio dos limites se dá por OS. Cabe a cada OS distribuir seus limites para que as UO a ele vinculadas distribuam suas PLOA. Esses limites são os valores máximos que cada UO pode detalhar na elaboração da PLOA. A fase final da quantitativa, após o

detalhamento das despesas no momento anterior, é a “Captação da Proposta Setorial”.

É importante detalhar o procedimento que é realizado no MEC de modo a ficar mais clara a compreensão do planejamento. Existe parte dos limites supracitados que são livres para cada UO detalhar da forma que atender a suas necessidades. No entanto, há outra parte na qual as Secretarias do MEC, mais especificamente Secretaria do Ensino Superior (Sesu) e Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec), pactuam em conjunto com as Universidades e os Institutos Federais que deverá ser detalhada em certas ações ou GND específicos.

Agora, a expansão e reestruturação das universidades e institutos, isso é pactuado com as universidades e com os institutos. Então no caso do instituto e universidade é pactuado com a Setec e com a Sesu. Geralmente é quantidade de vagas, cursos... então as universidades elas têm uma meta. Elas têm uma meta de cursos para abrir e de vagas para ofertar. Então com base nisso, o MEC disponibiliza pra eles qual o número de vagas para concurso, para docentes e técnicos. E também é feito junto com eles um planejamento do que vai precisar investir na universidade para atender aquilo que foi pactuado, como laboratórios, bibliotecas, salas de aulas, restaurante universitário, alojamento estudantil, bolsas, ok? Então, com base nisso que foi pactuado aí, o MEC aloca esses recursos. Aí quando isso é feito, aí sim, o MEC costuma parte disso carimbar (Entrevistado, Gestor A).

Na entrevista com o Gestor B, foi detalhado que esses limites são definidos baseados no número de alunos e no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da cidade. Na distribuição dos anos seguintes, são também levados em consideração o que foi distribuído no ano anterior mais alguns fatores de reajuste. Ficou evidente que a Secretaria não faz uma análise do que foi alterado mediante crédito no ano anterior e do que a UO não conseguiu executar para realizar essa distribuição.

Assim, percebe-se que o MEC participa ativamente do planejamento das UO a elas vinculadas.

Tendo em vista isso, cada UO elabora sua PLOA – etapa “Captação da Proposta Setorial” na Tabela 1 – e encaminha ao OS do MEC. Esta fase, realizada pelas UO, é a fixação das despesas para o ano seguinte separadas por ação, grupo de despesa e fonte.

Vale ressaltar neste ponto que há a inclusão da meta física para cada ação detalhada. A meta física é um quantitativo do produto que será ofertado por ação, de forma regionalizada, para o exercício subsequente (BRASIL, MTO, 2013).

Após a consolidação do momento anterior, o OS encaminha ao OC o conjunto de todas as PLOA das UO a ele vinculadas. O OC consolida todas as PLOA das unidades da União e envia à PR (etapa “Fechamento, Compatibilização e Consolidação da Proposta Orçamentária” na Tabela 1). Cabe à PR encaminhar o Projeto ao CN.

4.2 Críticas Observáveis

Na visão de Giacomoni (2012), há uma relação entre as três formas de planejamento – PPA, LDO e LOA – e uma integração entre o planejamento e o orçamento. O orçamento anual nada mais é que um instrumento de curto prazo que operacionaliza os programas setoriais e regionais de médio prazo, e estes cumprem o marco fixado pelos planos nacionais em que estão definidos os grandes objetivos e metas, os projetos estratégicos e as políticas básicas.

Entretanto, muito embora a ideia anteriormente citada possa indicar que há uma sincronia perfeita e completude entre as três peças orçamentárias, percebe-se que tanto o PPA quanto a LDO tem perdido importância ao longo dos anos. Na verdade, se conclui da leitura de Mendes (2008) que ambas as peças orçamentárias não passam de obrigatoriedade constitucional com fraca preocupação sobre os aspectos de planejamento.

O impacto dessa realidade sobre o sistema orçamentário idealizado na Constituição é que a LOA passa a ser a peça mais importante do processo, deixando de ser um desdobramento natural de um processo de planejamento que se inicia no PPA e passa pela LDO. (...) Isso transformou o PPA em uma formalidade legal, necessária para que se possa aprovar o orçamento e que, apesar de consumir muitas horas de trabalho de técnicos em todos os ministérios e no Congresso, tem pouca aplicabilidade prática e limitada influência sobre a realidade (...) Na tramitação dos dois últimos PPA (2000-2003 e 2004-2007) o sistema político simplesmente ignorou as exigências da lei e aprovou a LOA antes de aprovar o PPA ao qual a LOA estaria subordinada (MENDES, 2008, p. 10).

Assim, considerando que a LOA é o processo de planejamento orçamentário mais importante no cenário atual da União, este trabalho se concentrou nessas peças encaminhadas ao congresso nos anos de 2012 e 2013 até 31 de agosto do ano antecedente – PLOA.

Quando a proposta chega ao CN se observa que

a fixação da receita pelo Executivo e a sua reestimativa pelo Legislativo são um ponto central do jogo que envolve o processo decisório do orçamento. Sabendo que o Legislativo vai reestimar para cima a receita, o

Executivo tem incentivos para enviar ao Congresso uma receita subestimada. Isso atende aos seguintes propósitos do Executivo (...) a reestimativa pelo Congresso dá justificativa política para que o Executivo bloqueie a liberação dos recursos logo após à aprovação do orçamento, sob a alegação de que as receitas estão superestimadas: isso coloca o controle do resultado fiscal nas mãos do Ministério da Fazenda e o controle político dos parlamentares na mão da Presidência da República (MENDES, 2008, p. 13-14).

Assim, há claramente uma disputa por emendas parlamentares que compõem o orçamento para o ano seguinte, o que contribui, segundo Mendes (2008), para que haja jogos políticos entre Executivo e Legislativo – inclusive com um relativo controle dos votos dos parlamentares na troca pelo não contingenciamento das emendas. Dessa forma, abdica-se de qualquer planejamento da execução fiscal para o médio e longo prazo, além de se colocar em último lugar, na lista de prioridades, a qualidade do gasto e a avaliação de seus custos e benefícios.

Já neste instante se infere que o planejamento orçamentário carece de significativa seriedade e compromisso com seu fim, qual seja produzir um resultado articulado sobre a forma de um sistema integrado de decisões (MINTZBERG, 2004). Isso porque se pretende com os orçamentos anuais, na visão de Wildavsky (*apud* MINTZBERG, 2004, p. 72-73),

que haja uma ligação direta entre o que está escrito nele e os eventos futuros. Por isso, poderíamos imaginar um orçamento como um comportamento pretendido, como uma previsão... O orçamento... passa a ser uma ligação entre os recursos financeiros e o comportamento humano para alcançar objetivos políticos.

Com o jogo político de aumento das receitas e emendas orçamentárias é possível concluir que o planejamento inicial não mais é uma forma de atingir metas futuras com decisões integradas e formalizadas de políticas públicas. Passou a ser uma disputa acirrada pelo controle da política nacional.

Ainda é importante trazer uma visão encontrada e difundida entre os estudiosos e citada em Giacomoni (2012, p. 169):

o critério que preside a elaboração dos orçamentos é o incrementalismo, isto é, grande parte dos recursos é apropriada em programas antigos, já objeto de análise e decisões anteriores, e os novos programas tem de competir em busca dos poucos recursos disponíveis, o chamado incremento anual.

Explicando melhor, o incrementalismo é um método que se toma por base o orçamento de um ano como referência para o orçamento do próximo ano e, portanto, não se reveem anualmente todos os programas constantes deste. Há

apenas pequenas mudanças incrementais que acontecem de forma lenta durante anos a partir da base orçamentária pré-existente (ROCHA, 2001). Os orçamentos se repetem e o leve incremento se dá apenas em programas que já estão em curso.

Fica claro que

o orçamento brasileiro é elaborado com base nos valores da execução da despesa dos últimos três anos. Essa metodologia induz os órgãos a gastarem todos os recursos disponíveis, muitas vezes em gastos não essenciais, receando um corte em orçamentos futuros (PROTÁSIO, 2004, p. 6).

Voltando para o estudo deste trabalho, as UO do MEC utilizam essa postura essencialmente incremental. Como observado nas interações do grupo focal.

Acho que tudo isso que a gente falou até agora cai nesse incrementalismo... de das unidades fazer o orçamento com base no ano anterior e só acrescentar um percentual em cima (Participante 4).

A gente até passa pra ele já ir revendo a proposta do ano passado para a unidade. Já vão logo revendo porque o limite vai ser quase o mesmo, se tiver um aumentozinho vai ser de tanto (Participante 2).

Eu vejo como um círculo vicioso nisso aí. Que vem de anos e anos. Vem sempre acontecendo isso, sempre foi assim, vai acontecer assim. Não tem uma política de seriedade nesse caso aí (Participante 3).

Ainda o Entrevistado, Gestor A, corroborou que esse é o processo naturalmente utilizado. Quando questionado sobre tal ponto, sua resposta foi:

Sim. Acredito que sim. No entanto a gente faz uma avaliação na hora de fazer orçamento... todo planejamento você toma por base o passado para projetar o futuro. Então não tem como você fazer o orçamento com base zero. Você tem que verificar a base histórica.

Essa postura incremental também é levada em consideração quando as Secretarias do MEC distribuem os limites para as UO detalharem suas propostas. Isso porque, na entrevista com o Gestor B, evidenciou-se que a Secretaria aplica um fator de reajuste ao valor dado no ano anterior para as UO. Contudo, não levam em consideração as alterações provocadas nesse orçamento.

Conforme retirado de algumas literaturas, as unidades adotam essa postura incremental fundamentalmente para evitar que os orçamentos futuros sofram reduções e, assim, as dotações muitas vezes são executadas em sua totalidade, mesmo que não sejam em gastos prioritários (PROTÁSIO *et al.*, 2004).

Isso pode ser concluído também das informações extraídas do grupo focal.

Também a questão do comando de hoje só vai haver mudança quando houver alguma pessoa preocupada nos resultados desses gastos e não só quantos por cento foi executado no final do ano (Participante 1).

Final do ano, elaboração do relatório pra ver quantos por cento, manda limite pra unidade X porque essa unidade executa (Participante 5).

Atualmente o MEC vê o sucesso, não sei se a palavra seria essa, mas... sucesso quanto mais próximo de 100% de execução... não importando como foi executado nem pra quê (Participante 1).

Nesse caso aí acho que eles têm medo de perder o limite deles para o ano seguinte. Tem que executar, nem que execute mal como (...) falou, mas tem que executar pra não perder recurso (Participante 3).

É porque no próximo ano vai ser visto, MEC no ano anterior executou 99%, então... (Participante 5).

Cabe ponderar que provavelmente não haveria uma redução no orçamento do MEC tendo em vista a significância da educação para o país, mesmo que essa necessidade de se executar perto dos 100% não seja atingida. Como falaram os integrantes do grupo focal:

Eu acho que não corta porque a questão da importância da educação para a sociedade. É difícil alguém meter a mão demais, porque seria um berro geral e a pessoal iria ficar numa situação politicamente difícil. Existe um monte de receitas vinculadas e cada vez está vindo mais coisa a educação, quer dizer a educação hoje, no meu ponto de vista, tem mais recursos do que se necessita, só que usa mal. Então o que se precisaria era ter esse planejamento. Planejamento aqui, planejamento nas UO, cobrar das UO, aí ia ter um resultado muito melhor final na educação do país (Participante 1). Como a educação é uma área em evidência, a mídia, a imprensa, está em cima, né? Tá cobrando. Então isso também influi, até positivamente (Participante 3).

Além do que já foi descrito, há problemas identificados nas fases qualitativa e quantitativa.

Na fase qualitativa, há uma carência de conhecimento quanto ao conteúdo e momento que é realizada. Como um dos participantes do grupo focal citou:

Eu vejo também que as unidades confundem a fase qualitativa da fase quantitativa. Por exemplo, chega um momento da fase qualitativa ela passa batido naquele momento e vão fazer os questionamentos na fase quantitativa, quando deveriam fazer na fase qualitativa (Participante 3).

Já com relação à fase quantitativa, percebe-se que há também uma inconsistência. No momento da elaboração da PLOA, as UO devem detalhar as metas físicas para cada ação, o que não é tratado de forma adequada, como se pode concluir do grupo focal:

Eu ia falar sobre isso na questão anterior. Eu acho que a meta física não é levada muito a sério. Ela... um dado que você preenche a proposta porque a proposta não deixa passar sem a meta física, mas ela não é levada a sério. (Participante 3).

Além de haver muitas dúvidas por parte das unidades que não sabe o quê que é essa meta física (Participante 6).

Muito embora as Secretarias delimitem limites específicos a serem detalhados, foi afirmado pelo Gestor B que a Secretaria não acompanha a meta física prevista no orçamento.

É importante ressaltar que foi observada uma falta de capacitação dos servidores das UO. Isso foi ratificado pela entrevista com o Gestor B. Colocação semelhante foi posta pelos integrantes do grupo focal.

Os técnicos das UO necessitam hoje de um perfil diferente do já herdado na administração pública. Necessita-se de pessoal que compreenda bem os aspectos teóricos e práticos do processo de elaboração de políticas públicas e que ajam no seu dia a dia de forma tão eficaz que isso se incorpore a Administração Pública (DAGNINO, 2013). Isso foi ratificado pelo grupo focal quando foi questionado sobre a dificuldade das pessoas que lidam com orçamento entenderem sobre esse tema. Foi colocado que há uma falta significativa de conhecimento das pessoas nas UO sobre de orçamento público. Isso pode ser justificado, dentre outras coisas, segundo o próprio grupo, pela alta rotatividade nessa área.

Frise-se neste instante que a alteração no planejamento é natural. Nas palavras do Gestor A “um planejamento que não possa ser alterado, eu não acredito muito nele”. É compreensível, uma vez que o planejamento não é estanque.

Quando se trata de planejamento, é importante frisar que não se deve considerar apenas o imediatismo, a tecnocracia e a parcialidade. Ainda não se deve isolar a reflexão da ação, pois caso contrário seria apenas uma pesquisa sobre o futuro. Portanto, o planejamento é uma análise sistêmica na qual se relaciona o presente com o futuro e o conhecimento com a ação (MATUS, 1997).

Entretanto o que se conclui é que há uma falha grave no planejamento do orçamento do MEC. Por algumas razões:

- a) o pouco cuidado com o qual são tratadas as peças orçamentárias de planejamento, conforme retratado nas literaturas postas;
- b) reestimativas de receita e emendas ao orçamento no CN sem o devido planejamento das necessidades com as UO, apenas por critérios políticos;
- c) a conduta incremental adotada pelas UO e pelo MEC não direciona que os recursos serão gastos em questões prioritárias para a sociedade;

- d) problemas de conhecimento quanto ao conteúdo e período de realização da fase qualitativa do orçamento;
- e) não tratamento detalhado das UO quanto às metas físicas que compõe o orçamento; e
- f) a inconsistência entre o pactuado da meta física com o detalhamento do orçamento – valores previstos na PLOA – pela não tecnicidade no trato deste quesito, levando-se em consideração o item anterior e, tendo em vista a informações das entrevistas (Gestor A e Gestor B) de que há uma estipulação de limites específicos – por ação e GND – pactuados com as UO tendo por base a meta física.

Mais adiante, na estrutura de análise este trabalho, buscar-se-á ainda entender as dimensões do planejamento no Orçamento Público tendo como indicador as alterações no planejado.

Todos dados são públicos e encontram-se disponíveis no Diário Oficial da União e no portal da SOF. Cabe ressaltar que eles estão detalhados tanto a LOA quanto a PLOA por UO.

5 ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

5.1 Processo de Alterações Orçamentárias

As alterações orçamentárias são também conhecidas como créditos adicionais, movimentações orçamentárias ou apenas créditos. A Lei 4.320/1964 estabelece que os créditos adicionais são as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas da Lei orçamentária e classificam-se em créditos suplementares, especiais e extraordinários. Os suplementares se destinam a reforçar dotação orçamentária já existente. Os especiais são destinados a despesas sem previsão anterior de dotação orçamentária específica em LOA. Já os extraordinários são destinados a despesas urgentes e imprevistas. Neste trabalho, foram considerados todos os tipos.

Faz-se importante salientar que mudança de rubrica não é uma alteração orçamentária. Como detalha o MTO (2013), a rubrica serve para detalhar a espécie por meio da identificação dos recursos financeiros cujas características próprias sejam semelhantes. Como exemplo, pode-se citar que a rubrica “Impostos sobre o Patrimônio e a Renda” corresponde ao detalhamento da espécie Impostos. Assim, rubrica está ligada à receita e não à despesa, que é o cerne da análise aqui realizada.

O processamento das alterações orçamentárias segue um rito específico e bem delimitado. Para a formalização de solicitação de crédito, as UO precisam estar cientes das regras estipuladas. A LOA anualmente estabelece quais alterações são autorizadas, em quais componentes do orçamento e vincula que as alterações devem ser acompanhadas de justificativa. A LOA também trata das alterações aprofundando e as especificando, além de definir os percentuais máximos de alteração para cada componente do orçamento e quais itens não podem sofrer alteração. Por fim, para completar o ciclo e especificar minuciosamente o procedimento, a SOF publica Portarias anuais (BRASIL, MPOG, 2012; BRASIL, MPOG, 2013) que aglomeram todas essas informações e elenca cada solicitação em um tipo de crédito.

O tipo de crédito é uma decodificação para abertura no sistema de informação (Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle – SIMEC – sistema do MEC e o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP – sistema da

SOF) que contempla: quais unidades podem solicitar aquele tipo de crédito, qual o percentual máximo de cancelamento (se houver), qual o percentual máximo de suplementação e de qual alteração se está tratando (suplementares, especiais e extraordinários). Além disso, o tipo determina se pode haver nele movimentação entre ações, fontes, GND e UO.

Todos os créditos, independente do motivo ou UO solicitante, devem ser acompanhados de justificativas. Nas portarias, a SOF também estipula quais são as justificativas. São cinco campos a serem preenchidos (sendo o último facultativo):

- a necessidade da alteração;
- o impacto do cancelamento de dotações;
- as consequências do não atendimento do pleito;
- os reflexos do atendimento da demanda sobre o nível geral de gastos de custeio do órgão e/ou unidades orçamentárias; e
- outras informações consideradas relevantes.

As portarias também estabelecem os prazos e quantos momentos serão de alteração orçamentária.

Na Portaria de 2012, os prazos para alteração foram os primeiros decêndios dos meses de abril, setembro e novembro. Portanto, do primeiro para o segundo momento foram cinco meses, e do segundo para o terceiro, dois meses.

Na portaria de 2013, os prazos para alteração foram os primeiros decêndios dos meses de maio, setembro e novembro. Portanto, do primeiro para o segundo momento foram quatro meses, e do segundo para o terceiro, dois meses.

5.1.1 Dados

Para a consecução dos objetivos propostos, procura-se neste item estruturar dados para identificar e descrever as alterações.

Visando uma melhor compreensão das tabelas, descreve-se neste momento como estas se compõem. A coluna “R” são frequências de reduções que ocorreram nos três momentos de crédito, ao passo que as colunas “A” demonstram os acréscimos. Logo após, são os percentuais de redução e acréscimos tendo em vista os totais de verificação encontrados. Ou seja, o percentual se configura a quantidade de itens encontrados na frequência (acrécimos ou reduções) dividida pelo total. Assim, pode-se identificar, por exemplo, que X unidades/ação alteraram

seus orçamentos entre 0% e 10% considerando o valor inicial da LOA, o que corresponde a X% do total de registros. Supondo que a UO 26232 alterou de R\$ 100.000,00 (LOA) para R\$ 105.000,00 a ação 8282,obtem-se o **agregador** “262328282”, que foi alterado em 5% e, portanto, estará na faixa de “Intervalo” de 0% a 10% de alteração. A coluna “Alterações/LOA” corresponde ao alterado final, ou seja, ao orçamento final dividido pelo valor inicial da LOA estratificado nos intervalos. A coluna “Percentual Final” corresponde ao valor observado dividido pelo total da coluna anterior.

É importante frisar que as alterações são consideradas em duas vias: tanto as reduções quanto os acréscimos. Caso a UO tenha cancelado (reduzido) qualquer valor inicial, tem-se que ela superestimou a despesa. No outro ponto, caso a UO tenha suplementado (acrescido) qualquer valor inicial, tem-se que ela subestimou o planejamento de despesa inicial. Todos os dados foram extraídos do SIAFI Gerencial por ano e consolidado nas tabelas que seguem.

Nas Tabelas 2 e 3, há um agregador de Unidade por Ação, ou seja, considerando como agregador os cinco dígitos da UO com os quatro dígitos da ação, obtêm-se 1049 registros para o ano de 2012 e 903 para 2013.

No ano de 2012, se verifica que 92,37% não reduziram o orçamento inicial para cada ação e 40,04% não cresceram nenhum valor ao inicialmente programado. Já, em 2013, esses percentuais passaram para 92,36% e 52,38%, respectivamente.

No extremo oposto, apenas 0,10% reduziu suas programações em mais que 100% do inicial e 5,72% cresceram acima desse limite. Já, em 2013, esses percentuais subiram para 0,44% e 7,86%, respectivamente.

Contudo, partindo-se para uma análise de orçamento final frente ao inicialmente programado, pode-se perceber ainda que as alterações acima de 10% foram em 2012 de 43,43% e de 37,10% em 2013.

Tabela 2 – Unidade por Ação em 2012

Intervalo (%)	Alterações Orçamentárias				Orçamento Final X Programado Inicial	
	R	A	Percentual Reduções	Percentual Acréscimos	Alterações / LOA	Percentual Final
0	969	420	92,37%	40,04%	388	36,99%
Entre 0 e 10	26	142	2,48%	13,54%	153	14,59%

Entre 10 e 20	15	118	1,43%	11,25%	119	11,34%
Entre 20 e 30	9	100	0,86%	9,53%	106	10,10%
Entre 30 e 40	8	48	0,76%	4,58%	53	5,05%
Entre 40 e 50	5	31	0,48%	2,96%	36	3,43%
Entre 50 e 60	3	30	0,29%	2,86%	29	2,76%
Entre 60 e 70	1	24	0,10%	2,29%	24	2,29%
Entre 70 e 80	3	14	0,29%	1,33%	18	1,72%
Entre 80 e 90	3	11	0,29%	1,05%	11	1,05%
Entre 90 e 100	6	60	0,57%	5,72%	63	6,01%
Superiores a 100	1	51	0,10%	4,86%	49	4,67%
Totais	1049	1049	100,00%	100,00%	1049	100,00%

OBS: Inclui o limite superior.

Fonte: Siafi Gerencial.

Tabela 3 – Unidade por Ação em 2013

Intervalo (%)	Alterações Orçamentárias				Orçamento Final X Programado Inicial	
	R	A	Percentual Reduções	Percentual Acréscimos	Alterações / LOA	Percentual Final
0	834	473	92,36%	52,38%	457	50,61%
Entre 0 e 10	23	99	2,55%	10,96%	111	12,29%
Entre 10 e 20	13	86	1,44%	9,52%	91	10,08%
Entre 20 e 30	8	44	0,89%	4,87%	50	5,54%
Entre 30 e 40	2	42	0,22%	4,65%	42	4,65%
Entre 40 e 50	4	27	0,44%	2,99%	30	3,32%
Entre 50 e 60	2	16	0,22%	1,77%	11	1,22%
Entre 60 e 70	3	13	0,33%	1,44%	12	1,33%
Entre 70 e 80	1	15	0,11%	1,66%	14	1,55%
Entre 80 e 90	2	6	0,22%	0,66%	4	0,44%
Entre 90 e 100	7	11	0,78%	1,22%	14	1,55%
Superiores a 100	4	71	0,44%	7,86%	67	7,42%
Totais	903	903	100,00%	100,00%	903	100,00%

OBS: Inclui o limite superior.

Fonte: Siafi Gerencial.

Neste segundo momento, realiza-se uma análise das alterações frente aos GND. Isso permitirá visualizar as alterações entre outras despesas correntes e investimentos – e o contrário – além de outras possíveis alterações. Considerando novamente um agregador dos cinco dígitos da UO e de um dígito do GND – demonstrado no item 3.7 deste trabalho – encontram-se 304 registros para o ano de 2012 e 297 para 2013. É importante salientar que boa parte do GND 1 foi excluída conforme informação do item 3.6.2.

As Tabelas 4 e 5 demonstram um quadro resumo das alterações para este quesito. Pode-se perceber que 80,92% das unidades não fizeram reduções questiono GND e apenas 10,53% não fizeram acréscimos em 2012. Esses percentuais se alteram para 77,10% e 8,75% em 2013. No outro extremo, os acréscimos em 2012 superiores a 100% foram de 4,61% e 0% de reduções. Já, em 2013, esses valores sobem para 11,11% e 1,01%, respectivamente.

Entretanto, partindo-se para uma análise de orçamento final frente ao inicialmente programado, percebe-se ainda que as alterações acima de 10% foram em 2012 de 67,43% e de 57,24% em 2013.

Tabela 4 – Unidade por GND em 2012

Intervalo (%)	Alterações Orçamentárias				Orçamento Final X Programado Inicial	
	R	A	Percentual Reduções	Percentual Acréscimos	Alterações / LOA	Percentual Final
0	246	32	80,92%	10,53%	23	7,57%
Entre 0 e 10	32	71	10,53%	23,36%	76	25,00%
Entre 10 e 20	13	45	4,28%	14,80%	43	14,14%
Entre 20 e 30	5	23	1,64%	7,57%	24	7,89%
Entre 30 e 40	1	24	0,33%	7,89%	26	8,55%
Entre 40 e 50	0	25	0,00%	8,22%	22	7,24%
Entre 50 e 60	1	28	0,33%	9,21%	29	9,54%
Entre 60 e 70	1	14	0,33%	4,61%	16	5,26%
Entre 70 e 80	0	8	0,00%	2,63%	8	2,63%
Entre 80 e 90	0	5	0,00%	1,64%	4	1,32%
Entre 90 e 100	5	15	1,64%	4,93%	19	6,25%
Superiores a 100	0	14	0,00%	4,61%	14	4,61%
Totais	304	304	100,00%	100,00%	304	100,00%

OBS: Inclui o limite superior.

Fonte: Siafi Gerencial.

Tabela 5 – Unidade por GND em 2013

Intervalo (%)	Alterações Orçamentárias				Orçamento Final X Programado Inicial	
	R	A	Percentual Reduções	Percentual Acréscimos	Alterações / LOA	Percentual Final
0	229	26	77,10%	8,75%	20	6,73%
Entre 0 e 10	36	103	12,12%	34,68%	107	36,03%
Entre 10 e 20	13	56	4,38%	18,86%	56	18,86%
Entre 20 e 30	7	25	2,36%	8,42%	24	8,08%

Entre 30 e 40	2	15	0,67%	5,05%	19	6,40%
Entre 40 e 50	1	8	0,34%	2,69%	9	3,03%
Entre 50 e 60	2	6	0,67%	2,02%	8	2,69%
Entre 60 e 70	1	8	0,34%	2,69%	7	2,36%
Entre 70 e 80	0	4	0,00%	1,35%	5	1,68%
Entre 80 e 90	1	2	0,34%	0,67%	1	0,34%
Entre 90 e 100	2	11	0,67%	3,70%	11	3,70%
Superiores a 100	3	33	1,01%	11,11%	30	10,10%
Totais	297	297	100,00%	100,00%	297	100,00%

OBS: Inclui o limite superior.

Fonte: Siafi Gerencial.

Por fim, será exposto o detalhamento das alterações de Unidade/Fonte. Conforme o item 3.6.2, foi retirada desta análise a fonte 81 que corresponde à fonte de convênios.

Pode-se concluir das tabelas 6 e 7 que, em 2012, 89,15% não reduziram o orçamento do inicial e 21,29% não cresceram. Já em 2013 esses percentuais se alteram para 98,20% e 58,38%, respectivamente.

No entanto, partindo-se para uma análise de orçamento final frente ao inicialmente programado, percebe-se ainda que as alterações acima de 10% foram em 2012 de 63,19% e, em 2013, foi de 40,27%.

Tabela 6 – Unidade por Fonte em 2012

Intervalo (%)	Alterações Orçamentárias				Orçamento Final X Programado Inicial	
	R	A	Percentual Reduções	Percentual Acréscimos	Alterações / LOA	Percentual Final
0	649	155	89,15%	21,29%	122	16,76%
Entre 0 e 10	62	124	8,52%	17,03%	146	20,05%
Entre 10 e 20	4	83	0,55%	11,40%	85	11,68%
Entre 20 e 30	0	42	0,00%	5,77%	41	5,63%
Entre 30 e 40	2	19	0,27%	2,61%	21	2,88%
Entre 40 e 50	2	9	0,27%	1,24%	11	1,51%
Entre 50 e 60	1	8	0,14%	1,10%	10	1,37%
Entre 60 e 70	2	4	0,27%	0,55%	5	0,69%
Entre 70 e 80	0	1	0,00%	0,14%	1	0,14%
Entre 80 e 90	1	0	0,14%	0,00%	2	0,27%
Entre 90 e 100	5	262	0,69%	35,99%	263	36,13%
Superiores a 100	0	21	0,00%	2,88%	21	2,88%
Totais	728	728	100,00%	100,00%	728	100,00%

OBS: Inclui o limite superior.

Fonte: Siafi Gerencial.

Tabela 7 – Unidade por Fonte em 2012

Intervalo (%)	Alterações Orçamentárias				Orçamento Final X Programado Inicial	
	R	A	Percentual Reduções	Percentual Acréscimos	Alterações / LOA	Percentual Final
0	873	519	98,20%	58,38%	510	57,37%
Entre 0 e 10	4	19	0,45%	2,14%	21	2,36%
Entre 10 e 20	1	9	0,11%	1,01%	10	1,12%
Entre 20 e 30	1	2	0,11%	0,22%	3	0,34%
Entre 30 e 40	0	5	0,00%	0,56%	5	0,56%
Entre 40 e 50	1	1	0,11%	0,11%	2	0,22%
Entre 50 e 60	0	8	0,00%	0,90%	8	0,90%
Entre 60 e 70	1	6	0,11%	0,67%	7	0,79%
Entre 70 e 80	0	2	0,00%	0,22%	2	0,22%
Entre 80 e 90	0	5	0,00%	0,56%	5	0,56%
Entre 90 e 100	8	284	0,90%	31,95%	287	32,28%
Superiores a 100	0	29	0,00%	3,26%	29	3,26%
Totais	889	889	100,00%	100,00%	889	100,00%

OBS: Inclui o limite superior.

Fonte: Siafi Gerencial.

Para continuar a análise, trazer é necessário explicitar algumas incongruências identificadas ao longo do processo. Considerando apenas os créditos de remanejamentos, percebe-se nas tabelas 8 e 9 (referentes aos anos de 2012 e 2013), que várias UO realizaram cancelamento ou suplementação em um determinado momento de crédito para, no momento seguinte, desfazer essa alteração ou até mesmo sobrepor-la.

Tabela 8 – Incongruências de Alterações em 2012

UO	Momento de Crédito	Ação	GND	Fonte	Suplementação	Cancelamento
26238	1º	20RK	4	112	2.000.000,00	
26238	3º	20RK	4	112		10.000.000,00
26278	1º	4002	3	100		1.200.000,00
26278	2º	4002	3	100	1.200.000,00	
26280	2º	0328	3	250		1.020,00
26280	3º	0328	3	250	2.500,00	
26283	1º	20GK	3	112	100.000,00	
26283	2º	20GK	3	112		50.000,00
26291	1º	4019	4	112	2.600.000,00	
26291	3º	4019	4	112		21.500.000,00

26294	1º	4086	5	250	2.000.000,00	
26294	3º	4086	5	250		2.000.000,00
26403	1º	20RL	3	112	193.579,00	
26403	2º	20RL	3	112		5.663.608,00
26404	1º	20RL	3	112		9.633.869,00
26404	3º	20RL	3	112	409.000,00	
26417	1º	20RL	3	112	1.550.000,00	
26417	2º	20RL	3	112		150.000,00
26419	1º	20RL	4	112	389.056,00	
26419	2º	20RL	4	112		1.505.000,00
26433	1º	20RL	4	112		5.000.000,00
26433	2º	20RL	4	112	900.000,00	

Fontes: Decreto de 30 de maio 2012 (1º Momento); Decreto de 29 de outubro de 2012 (2º Momento); e Decreto de 30 de novembro de 2012 (3º Momento).

Tabela 9 – Incongruências de Alterações em 2013

UO	Momento de Crédito	Ação	GND	Fonte	Suplementação	Cancelamento
26246	2º	20RK	3	112	3.000.000,00	
26246	3º	20RK	3	112		4.000.000,00
26278	2º	8282	4	312	3.000.000,00	
26278	3º	8282	4	312		3.000.000,00
26294	1º	20RX	5	250	4.700.000,00	
26294	3º	20RX	5	250		4.557.300,00
26351	1º	20GK	3	112	570.000,00	
26351	2º	20GK	3	112		250.000,00
26404	1º	20RL	3	112	833.544,00	
26404	3º	20RL	3	112		300.000,00
26404	1º	20RL	4	112		833.544,00
26404	3º	20RL	4	112	300.000,00	
26419	1º	20RG	4	112	1.783.731,00	
26419	2º	20RG	4	112		1.510.000,00
26419	1º	20RL	3	112		227.640,00
26419	2º	20RL	3	112		1.420.000,00
26419	1º	20RL	4	112		1.503.731,00
26419	2º	20RL	4	112	90.000,00	
26426	1º	4572	3	112		150.000,00
26426	3º	4572	3	112	100.000,00	
26433	1º	20RL	3	112		11.843.070,00
26433	2º	20RL	3	112	3.500.000,00	
26433	1º	20RL	4	112	11.843.070,00	
26433	2º	20RL	4	112		3.500.000,00

Fontes: Decreto de 26 de julho 2013 (1º Momento); Decreto de 30 de outubro de 2013 (2º Momento); e Decreto de 12 de dezembro de 2013 (3º Momento).

5.1.2 Justificativas

Para prosseguimento da análise do excessivo volume de alterações, faz-se necessário demonstrar algumas justificativas. Como tratado no item 5.1, todas as solicitações de alteração orçamentária são acompanhadas de justificativa.

As justificativas são inseridas no SIMEC pela UO quando da solicitação de crédito. Logo após, o crédito é internalizado para o SIOP, que é o sistema da SOF. Essas informações, muito embora não documentadas, foram retiradas da interação do grupo focal, pois se trata de procedimentos internos. Estes dados, assim com as extrações do SIAFI Gerencial – tabelas do item anterior –, foram extraídos com autorização do Subsecretário de Planejamento e Orçamento do MEC.

Assim, apresentar-se-ão alguns exemplos das justificativas *ipsis litteris* para as incongruências apresentadas ao final do item precedente.

Para a UO 26238 (ano 2012):

1º Momento:

- Indique a necessidade da alteração orçamentária:
 - Demanda em custeio nas atividades de assistência estudantil para garantir o bom funcionamento. Desta atividade=4.500.000.
 - Demanda em investimentos-obras da ufmg=4.000.000.
 - Demanda em equipamentos=100.000.
- Descreva o impacto do cancelamento de dotações:
 - Não há impacto no cancelamento da dotação.

3º Momento

- Indique a necessidade da alteração orçamentária:
 - Recursos serão aplicados em custeio devido a demanda em reformas/obras em andamento. As reformas se fazem necessário devido às precárias condições das salas de aulas, impossibilitando o andamento das aulas.
- Descreva o impacto do cancelamento de dotações:
 - Não haverá impacto. Readequação de prioridades da unidade.

Conforme já foi explicado anteriormente, essa alteração ocorreu em um período de sete meses. Percebe-se que não há qualquer explicação quanto à segunda alteração, ou seja, quanto à mudança sobre outra mudança anteriormente

realizada. No primeiro momento, a unidade necessitava de recursos de investimento em obras e, no terceiro, achou por bem não mais realizar a obra, mas reformar as salas de aulas já existentes. Não houve qualquer indicativo na justificativa de algum fenômeno da natureza (enchentes, deslizamentos de terra etc.), por exemplo, que fundamentasse uma não previsibilidade e justificasse uma alteração tão controversa.

Para a UO 26246 (ano 2013):

2º Momento:

- Indique a necessidade da alteração orçamentária
 - Na AÇÃO 20RJ a Universidade Federal de Santa Catarina necessita efetuar o pagamento das despesas com a realização dos Programas e Cursos elencados a seguir: Gestar II, Rede EI, Pacto, Escola de Fronteira, Escola de Gestores, PSE, Ensino Médio Inovador, Mais Educação, Conselho Escolar, Pró-Conselho, Pradime, Proinfo, Genero e Diversidade na Escola, Alfabetização de Jovens e Adultos, Procampo e Prolind, na AÇÃO 20GK a Universidade Federal de Santa Catarina necessita construir um prédio para atender a demanda do curso de licenciatura e libras e sinais junto ao Centro de Comunicação e Expressão/UFSC. A construção tem objetivo de atender a 180 vagas ofertadas do programa Viver sem limite - educação bilíngue e também abrigar os alunos já matriculados no curso de licenciatura e libras e sinais, na AÇÃO 20RK a Universidade Federal de Santa Catarina necessita atender a demanda dos estudantes com vulnerabilidade social (bolsas Estudantil) e também promover a manutenção de diversas áreas da UFSC no Campus sede e nos demais Campi e por fim na AÇÃO 8282 a Universidade Federal de Santa Catarina necessita complementar os recursos para a Construção dos Blocos de Salas de Aula E, F e G e da Subestação de 3500 KVA Centro de Ciências Biológicas/UFSC com área total de 13.080,70M².
- Descreva o impacto do cancelamento de dotações
 - Na AÇÃO 20RJ não há impactos, em virtude que os recursos serão aplicados em despesas de correntes, na AÇÃO 20GK no momento em que a obra estiver pronta os impactos serão

planejados e programados nos orçamentos subsequentes, na AÇÃO 20RK o cancelamento da dotação não vai comprometer visto que os recursos serão aplicados no pagamento das despesas de custeio da unidade e por fim na AÇÃO 8282 o cancelamento da dotação não vai comprometer e o impacto nas despesas de custeio só terá reflexo no momento que a OBRA será concluída, porém os impactos serão planejados e programados nos orçamentos subsequentes.

3º Momento:

- Indique a necessidade da alteração orçamentária
 - Na AÇÃO 20RK a Universidade Federal de Santa Catarina necessita complementar os recursos para a Construção dos Blocos de Salas de Aula E, F e G e da Subestação de 3500 KVA Centro de Ciências Biológicas/UFSC com área total de 13.080,70M².
- Descreva o impacto do cancelamento de dotações
 - Na AÇÃO 20RK o cancelamento da dotação não vai comprometer e o impacto nas despesas de custeio só terá reflexo no momento que a OBRA será concluída, porém os impactos serão planejados e programados nos orçamentos subsequentes.

Nesta operação, a unidade encontrou um problema no segundo momento que foi a necessidade de atender bolsa estudantil e manutenção dos *campi* da Universidade. No entanto, dois meses depois, a unidade informa que a prioridade agora é complementar recursos para a construção dos blocos e subestação para um de seus *campi*. Interessante notar que a unidade informa também, no terceiro momento, que o cancelamento não comprometerá as despesas de custeio, mesmo tendo ela, no segundo momento, informado que necessitava deste recurso para conseguir pagar as despesas de custeio.

5.2 Críticas Observáveis

Primeiramente, observa-se que, pelas portarias da SOF (BRASIL, MPOG, 2012; BRASIL, MPOG, 2013), que têm por base as LOA de cada ano, há uma gama significativa de tipo de alteração que o orçamento pode sofrer.

No entanto, o que chama mais a atenção são os tipos de crédito 102 e 175 – assim codificados pelas portarias da SOF. Ambos os tipos são restritos para algumas UO, dentre elas, praticamente todas do MEC. O tipo 102 prescreve que a UO pode anular dotações até o limite de 50% da soma das respectivas dotações para suplementar em outro local. Isso significa que a UO pode movimentar até 50% de todo seu orçamento. Já o tipo 175 estabelece que as UO podem reabrir, até o limite do saldo orçamentário, valores não empenhados no ano anterior – o superávit financeiro apurado no balanço patrimonial da União. Ou ainda, os valores que as UO não conseguiram executar no ano anterior podem ser reabertos para utilização no ano seguinte.

Vale ressaltar que houve uma alteração do ano de 2012 para 2013 para o tipo de crédito 110. Esse tipo permite anulação e suplementação na mesma ação, fonte e UO mudando-se apenas o GND. Em 2012, o limite para essa alteração era de 30%. No ano seguinte, foi permitida a alteração de 100%.

É de suma importância esclarecer que nenhum dos tipos anteriormente citados influencia no limite um do outro. Em outras palavras, nenhum outro percentual se altera sendo realizado um dos tipos de crédito citado.

No geral, a maioria dos Ministérios e suas UO possui a liberdade para movimentar até o limite de 10% do seu orçamento – crédito tipo 100 –, conforme estabelecem as portarias citadas anteriormente. Entretanto as UO do MEC podem, sem nenhuma interferência, alterar 50% do seu orçamento, mudar toda sua programação que está no GND 3 para o GND 4 e ainda reabrir o saldo não empenhado no ano anterior.

A liberdade vigente para as UO foi um pleito das instituições federais de ensino para o MEC, que prosseguiu com essa demanda para a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados. Como retrata o histórico de tal negociação o Gestor A:

O artigo 207 da Constituição ele prevê que as universidades federais gozam de autonomia didático, científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Isso é um preceito constitucional. Acho que em

2008 em função de um pleito das universidades, nós levamos essa discussão para Comissão de Educação da Câmara e a partir daquela data, na Lei Orçamentária, no artigo quarto da Lei Orçamentária, a Câmara flexibilizou, aumentou esse percentual de remanejamento das universidades pra tentar de certa forma dar pras universidades essa autonomia que o artigo 207 da Constituição prevê. Então foi uma demanda das universidades que veio por meio da Andifes, que é o órgão que representa as universidades. Essa demanda foi levada ao Ministério do Planejamento e por sua vez foi levada a Comissão de Educação da Câmara, que foi quem defendeu essa ideia e flexibilizou de forma que as universidades pudessem ter essa autonomia de remanejar. Aí isso se estendeu a todas as unidades de educação do MEC: institutos, INES, IBC, Pedro II. Bem como a flexibilização e eles fazerem mediante decreto os créditos do valor de até 100% do excesso de arrecadação. Enquanto as outras unidades ficam limitadas aos 20%, qualquer valor que eles arrecadam, justamente por isso: porque eles têm projeto de pesquisa, extensão e que tenha arrecadação no exercício a qual não estava previsto, eles ficavam limitado ao projeto de Lei. Então, nessa mesma época, foi discutido com a Câmara e ela flexibilizou também pra que essas entidades, inclusive os hospitais, 100% do seu excesso de arrecadação de recurso próprio pudesse ser feito mediante decreto.

Essa liberdade de movimentação do orçamento impacta significativamente no planejamento das UO. Isso foi retratado na interação com o grupo focal. Ficou evidente na fala dos participantes que o momento de alteração orçamentária não só já é esperado pelas UO quando da elaboração da PLOA, como também virou uma rotina.

As alterações orçamentárias teriam que ser durante o orçamento, coisas não previstas na PLOA, coisas que ninguém tem uma bola de cristal pra saber que pode ocorrer. Só que o que a gente vê hoje é exatamente que falta de... um mal planejamento... eles ficam tendo que mexer o ano todo (Participante 1).

O que seria a exceção virou a regra (Participante 4).

Você já faz o orçamento pensando nas alterações (Participante 3).

Se der problema tem o momento de alteração orçamentária (Participante 5).

Ainda, os limites passíveis de alteração e a quantidade de possibilidade de alteração (momentos de créditos) são exagerados. A UO pode alterar 50% de toda a sua programação e ainda, mesmo depois dessa alteração, alterar todo o seu custeio para capital – ou o oposto. Há três possibilidades no ano de se efetuar isso. Nas palavras dos integrantes do grupo focal:

Eu diria que, do meu ponto de vista, duas coisas: primeiro que deveria ter uma mudança de um valor mínimo que fosse, um percentual, deveria ser como é feito hoje, hoje não, há alguns anos já no judiciário. Ele pode alterar ele mesmo sem fazer o pedido de crédito, só comunica a SOF, que até um tempo atrás era até 10%. E em questão dos limites eles deveriam ser menores. Abrir a possibilidade do cara mudar 50%, como tem alguns casos... algumas até têm quase que total da ação, abre a possibilidade das pessoas fazerem todas essas mudanças aí sem muito critério. Se fizesse

uma regra que fizesse uma redução menor, certamente as unidades teriam que se readequar e fazer um planejamento melhor (Participante 1).

É ia se preocupar com o planejamento. Eles já fazem pensando que tem os créditos (Participante 5).

Inclusive a gente dá opção pra eles fazer tipo de crédito, tipo 102, que é o crédito que dá maior flexibilidade. É exatamente pelo que (...) tá falando (Participante 3).

(...)

Eu acho muito [três momentos de crédito] (Participante 2).

Dois momentos estariam suficientes (Participante 4).

Eu também acho dois momentos seriam suficientes (Participante 3).

Na visão do Gestor A, esses três momentos para alteração seria um gargalo ao processo de planejar que deveria ser repensado.

Talvez o que possa ser repensando são os três prazos que o Orçamento Federal impõe para esses remanejamentos. O primeiro, por exemplo, ele acontece, na minha opinião, o início muito cedo, no entanto a publicação dele acontece muito tarde. Isso que eu acho que acaba prejudicando. No nosso caso a gente pede para que as unidades em março já fazer os seus ajustes basicamente com execução quase nada e essa liberação só acontece junho, junho. Então talvez o gargalo, na minha opinião, seria esse. O tempo que leva do pedido da unidade até o atendimento que é a publicação do crédito, então talvez o gargalo seja esse (Gestor A).

Continuando a análise, perpassa-se agora para as justificativas apresentadas pelas UO. Quando questionado ao grupo sobre as justificativas para as alterações, de modo geral, observa-se que elas são meras formalidades.

Eu vejo a justificativa como uma formalidade para passar o crédito (Participante 3).

(...) não a real necessidade da UO. Quando a gente conversa por telefone com a UO ela explica muito melhor, diz porque que ela precisa, porque que aconteceu aquela necessidade de crédito. E quando ele põe no texto não tem (Participante 4).

Porque todos eles têm que colocar o texto pra ver se a SOF aceita aquela justificativa... porque se for colocar o que realmente eles necessitam, corre o risco de não ser aceita (Participante 5).

O pessoal que tem mais experiência nas UO passam pra aqui pra setorial e a gente reencaminha pra SOF... justificativas assim... que certamente não vai ser barrada, não vai ser contestada (Participante 1).

Quando se parte para análise dos dados apresentados nas tabelas do item anterior, percebe-se um volume excessivo de alterações. Acredita-se não serem valores aceitáveis, uma vez que, no momento da PLOA, poderiam ser observadas as alterações que o orçamento sofreu no ano anterior.

Não é aceitável... 30 e pouco por cento em 2012 e 50 por cento aproximadamente em 2013, estou falando que não é aceitável a forma como foi planejada, a forma como foi feita o PLOA, o que ocasionou essa mudança toda. Porque eu vejo que... é uma coisa que não podia ser prevista, uma coisa no orçamento, talvez podia chegar algo em torno de 10% tá dentro do aceitável de remanejamento do orçamento. Agora, 50%

do orçamento, na boa, iniciativa privada o cara estava demitido (Participante 1).

O problema que a gente até vê na elaboração quando a unidade não colocou o limite lá na capacitação, a gente liga pra unidade: você não tá limitando aí na capacitação, você não vai capacitar seus servidores? Não, ano que vem eu não vou capacitar. O que eu tinha que capacitar já capacitei este ano, ano passado. Aí, mais uma vez, chega este ano, cadê? Tendo que capacitar. Ele querendo capacitar lá no funcionamento deles... agora ele vai abrir crédito especial pra capacitar o servidor dele lá (Participante 2).

Além disso, observa-se que a análise técnica dos créditos fica limitada por critérios políticos:

Não existe uma política de barrar essas alterações aqui no MEC. Se a unidade pediu, está plausível, a gente passa pra frente (Participante 4).

Todo crédito vai pra frente, a gente corrige. O cara pode ter mandado a maior idiotice do mundo, a gente vai dar um jeito de corrigir, aceitar pra ir adiante. Eu estou aqui a uns 3 anos no MEC, sei que é pouco tempo, mas eu não lembro de um crédito que não tenha ido pra frente (Participante 1).

Quanto às incongruências apresentadas no item precedente, conclui-se que não há justificativa que explique o porquê:

De todos aqueles casos ali que eu vi, apenas um deles eu vi que a unidade na justificativa escreveu que errou. No primeiro momento, ela pediu um remanejamento e ela errou e estava pedindo para desfazer aquele remanejamento. Em apenas um daqueles casos ali que tinha vinte, trinta alterações. O resto botaram uma justificativa, pra mim, fictícia (Participante 4).

Normalmente não é feito isso. Os momentos de crédito são trabalhados totalmente desvinculados, como se fosse único. A única questão que tem uma vinculação é aquela questão do limite. Mas fora isso a justificativa... o cara não vai dizer: no primeiro momento eu pedi pra ir de "a" para "b" agora estou pedindo voltar "b" pra "a" e no terceiro vai pedir de "a" pra "b" de novo... Passa o momento e a gente não fica batendo com o anterior (Participante 1).

Eu também vejo, eu acho que não há uma vinculação da justificativa de um momento para o outro momento. Por exemplo, no segundo ou no terceiro momento, ela faz uma justificativa esquecendo o que ela fez no segundo (Participante 3).

É importante ressaltar que, muito embora possa se pensar que os créditos extraordinários tenham uma destinação de urgência e, portanto, de impossibilidade de previsão, depreende-se a partir de análises realizadas em outros estudos que não há costumeiramente uma vinculação a esse fim. O estudo de Rocha (2009) conclui que entre os anos de 1995 e 2008 praticamente 100% de todos os créditos extraordinários abertos – por Medida Provisória – não obedeceram aos requisitos de imprevisibilidade e urgência. Mesmo sendo em um período diferente deste trabalho, pode-se inferir que tal situação não tenha mudado significativamente, tendo em vista

as informações expostas pelo grupo focal e analisando um dos normativos que foi publicado no corte temporal deste trabalho. Em uma das aberturas de crédito extraordinário (BRASIL, 2012h) foi incluída uma justificativa que não se coaduna com a urgência ou imprevisibilidade. No site da Câmara dos Deputados⁴, pode ter acesso à justificativa por meio do relatório da Secretaria de Coordenação Legislativa do Congresso Nacional. A justificativa para a abertura deste crédito é:

o crédito permitirá a aquisição e veículos escolares para a ampliação, de forma mais equânime pelo território nacional, dos meios de acesso e permanência na escola dos alunos matriculados na educação básica pública, bem como de mobiliário para prover a rede física de condições adequadas de funcionamento, no que tange à quantidade de unidades educacionais e a qualidade da infraestrutura dos estabelecimentos de educação básica pública, de modo a criar oportunidades para as crianças e jovens estudantes brasileiros.

Percebe-se que não houve temporais, deslizamentos de terra ou qualquer outro efeito não previsível pela Administração Pública para a abertura de tal crédito.

É importante frisar que o processo de abertura de créditos (alterações orçamentárias) visa equalizar os desvios de planejamento inicial da União. Afinal, na execução, as unidades poderão visualizar melhor quais ações, grupos de natureza de despesas ou fonte foram mal dimensionados. Na visão de Kohama (*apud* Rocha, 2009), a adoção do orçamento por programa – como é o caso brasileiro – a existência dos créditos adicionais tenderia a reduzir-se ao mínimo ou até mesmo ser de uso excepcional. Contudo, não é o que se observa nos dados até aqui apresentados.

Isso também é confirmado por Rocha (2001) quando conclui que o volume dos créditos adicionais extrapola a quantia estipulada pela LDO. Ainda, como foi citado em outro estudo citado anteriormente, quase que a totalidade dos créditos extraordinários abertos por medida provisória no período de 1995 a 2008 não obedeceu aos requisitos de imprevisibilidade e urgência.

Assim, conclui-se, a partir dos argumentos apresentados, que houve um volume excessivo de movimentações orçamentárias sobre o planejado para o MEC nos anos de 2012 e 2013 e houve alterações que demonstraram imprecisão de planejamento. Assim, opta-se pela vertente que, muito embora sejam necessários, os créditos foram realizados em demasia, descontrolado e sem planejamento.

⁴ Disponível em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1028085&filename=MSC+288/2012+%3D%3E+MPV+573/2012

Portanto, as alterações orçamentárias no geral foram realizadas sem muitos critérios técnicos, com pouco – ou quase nenhum – planejamento e de forma desregrada.

5.3 Orçamento Final *versus* Proposta Inicial

Necessita-se realizar a comparação final entre o que se planejou em junho de um ano e o que foi modificado findo dezembro do ano seguinte. Essa análise pode indicar como foi alterado o planejamento.

Primeiramente, foi demonstrado que o trâmite do projeto no Congresso modifica bastante a PLOA. Após o envio da PLOA por parte da PR, o CN (re)estima a receita orçamentária para cima e permite assim o jogo político de inclusões de emendas. O orçamento é inflado com emendas pelos congressistas a fim de dar maior visibilidade ao seu eleitorado.

O orçamento e suas alterações desde a PLOA até a execução orçamentária podem ser acessados por meio do “Siga Brasil”, no portal da Comissão Mista de Orçamento do CN. Essa alteração pode a princípio parecer sem muita importância. Entretanto, será demonstrado a seguir as variações entre o documento encaminhado pela PR e aquele aprovado pelo Congresso. Para esta análise, foram excluídas as mesmas ações e programa descritas no item 3.6.2 deste trabalho.

No ano de 2012, tem-se que a PLOA encaminhada ao congresso foi de R\$ 25.507.513.183,00. As emendas totalizaram R\$ 1.939.891.150,00⁵. Houve assim um acréscimo de 7,60% sobre o valor da proposta inicial.

No ano de 2013, tem-se que a PLOA encaminhada ao congresso foi de R\$ 20.290.823.388,00. As emendas totalizaram R\$2.052.419.086,00⁶. Houve assim um acréscimo de 10,11% sobre o valor da proposta inicial.

Não foram encontrados estudos que demonstrassem ou indicassem haver um planejamento ou interlocução entre os Congressistas e as UO. Ademais, tendo em vista o curto período que o PLOA passa pelo CN e as outras demandas dos Congressistas, não há como antever uma forma de acordo e contato desses com as UO.

⁵ http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/loa2012/ciclos/rf_autografo.html

⁶ http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/loa/loa2013/ciclos/rf_autografo.html

Realizada essa análise, há ainda que se demonstrar os montantes programados – planejados na LOA – e alterados. Na LOA de 2012, estava previsto um orçamento total de R\$ 27.477.404.333,00. Já em 2013, R\$ 22.343.242.474,00.

Após todas as alterações sofridas no orçamento, demonstradas no item 5, tem-se que os créditos solicitados por ação:

- totalizaram um acréscimo de R\$ 8.035.947.995,00 (29,25%) e uma redução de R\$ -282.861.970,00 (1,03%) para o ano de 2012. Considerando um total de LOA anteriormente citado (retirando-se as informações constantes no item 3.6.2), isso revela uma movimentação total de 30,27% sobre o programado inicial; e
- totalizaram acréscimos de R\$ 5.856.100.395,00 (26,21%) e as reduções de R\$ -4.225.783.651,00 (18,91%), em 2013. Isso mostra uma movimentação total de 45,12% sobre o programado inicial.

Percebe-se que houve um significativo aumento nos percentuais totais do ano de 2012 para 2013.

Já quando se fala em alteração por GND, tem-se que:

- em 2012, os acréscimos totalizaram R\$ 8.122.835.892,00 (29,56%) e as reduções R\$ -369.749.867,00 (1,35%). Isso demonstra uma movimentação total de 30,91% sobre o programado inicial; e
- em 2013, acréscimos de R\$ 5.558.484.124,00 (24,88%) e reduções de R\$ -3.928.167.380,00 (17,58%). Isso evidencia uma movimentação total de 42,46% sobre o programado inicial.

Novamente, há uma elevação significativa no volume de alterações nos anos observados.

Há ainda as alterações por fonte que foram:

- para o ano de 2012, acréscimos de R\$ 9.050.676.379,00 (32,94%) e reduções de R\$ -1.297.590.354,00 (4,72%). Isso revela uma movimentação total de 36,66% sobre o programado inicial; e
- para 2013, acréscimos de R\$ 5.980.496.403,00 (26,77%) e reduções de R\$ -4.350.179.659,00 (19,47%). Isso expõe uma movimentação total de 46,24% sobre o programado inicial.

Mais uma vez, observa-se uma elevação expressiva das movimentações de 2012 para 2013.

Após essa análise, percebe-se que o orçamento final (LOA + Créditos) é bastante diferente da proposta inicial (PLOA).

Outros fatores respondem a essa diferença, um deles é o incrementalismo. O desenvolvimento do planejamento orçamentário no país depende, sobretudo, de uma ruptura desse imediatismo incremental liberalista. Deve-se buscar uma visão mais ampla, em que a sociedade possa participar ativamente na formação das estratégias macroeconômicas e do processo de decisão das políticas públicas (ABREU e GOMES, 2010).

Além disso, tendo em vista que o planejamento trata de um curso de ação programado para o atingimento de um objetivo, em que define os meios e os caminhos a serem seguidos (FRANCISCO *et al*, 2006), faz-se necessária uma melhor pactuação entre o MEC e as UO sobre os limites impostos por ação e GND. Infere-se que as UO não possuem uma liberdade significativa para a elaboração de suas peças orçamentárias, conforme demonstrado no item 4.1.

Observa-se do discurso do grupo focal que nesse limite há uma repetição anual e um certo desconhecimento das UO quanto a que eles se referem.

E eu acho que eles perdem muito. É colocada lá na proposta, no projeto, sai a lei orçamentária e essas ações estão lá na ponta e o pessoal da ponta não sabem. O que é que eu vou fazer com esse orçamento aqui? Eu não sei nem de onde é que vem... (Participante 2).

Uma falta de planejamento na hora da elaboração. Elas costumam repetir o que foi feito no ano anterior sem considerar o que já foi alterado durante o ano. Por exemplo, ela faz um orçamento em 2012, durante o ano altera, quando vai fazer o orçamento de 2013 elas repetem o de 2012 em vez de fazer o de 2013 já com alterações (Participante 4).

Eu vejo que eles fazem o mesmo processo de repetição (Participante 1). Na realidade é um desconhecimento do que é passado pra eles, desconhecimento do que eles realmente necessitam, que eles pretendem realizar no próximo ano PLOA. E quando chega essa proposta aqui o que a gente olha: bom, foi liberado de limite pra ele X , aí ele bateu X dele, pronto, está perfeita a proposta dele. A questão que a gente não pega pra analisar, o cara pediu essa ação aqui... pede esse valor e executa esse valor 40%, 50% dessa ação só. Por que que ele pede esse valor? Depois vai estar remanejando ali no momento ou vai estar sobrando no final do ano esse valor (Participante 1).

As secretarias só distribuem aquele valor para fazer um número, um dado pra estatística (Participante 4).

Enfim, a recuperação da qualidade do sistema orçamentário deve ser feita a partir da “normalização” da elaboração e execução do orçamento. É preciso dispor

de um sistema eficiente de elaboração e execução do orçamento para, só depois, buscar melhorar os instrumentos de planejamento de médio e longo prazo. Não é possível, em um contexto de precária execução do instrumento de curto-prazo (LOA), querer reformular o processo a partir do instrumento de longo-prazo (PPA). Enquanto toda a atenção do sistema político estiver voltada para a disputa em torno da execução das despesas no curto prazo não há chance de se estabelecer um sistema de planejamento plurianual que não seja uma mera formalidade burocrática (MENDES, 2008). Sem isso, é impossível se discutir um planejamento bem realizado.

6 CONCLUSÕES

Este trabalho procurou compreender o processamento do planejamento orçamentário e as alterações orçamentárias do MEC e todas as UO a ele vinculadas. Para tanto, tendo em vista o universo dessa análise, efetuou-se um corte temporal dos anos de 2012 e 2013.

Diante da dificuldade de planejamento, foram retiradas da análise as ações de pessoal, benefícios e despesas obrigatórias por Lei – estas por conta de sua impossibilidade de cancelamento da programação.

Na operacionalização do trabalho, se pretendeu primeiro analisar o planejamento do orçamento de todas as UO vinculadas ao MEC nos respectivos anos. Essa etapa foi alocada no item 4.

Posteriormente, analisaram-se as alterações sofridas nos orçamentos de 2012 e 2013 pelas UO do MEC. Essa etapa foi detalhadamente retratada no item 5.

Por fim, comparou-se a proposta inicial (PLOA) com o orçamento final após as alterações orçamentárias efetuadas pelas UO. Isso foi trabalhado no item 5.3.

A intenção dessas etapas foi responder à indagação inicial de qual seria a causa para o volume excessivo de orçamento movimentado nos anos de 2012 e 2013 nas ações do MEC e suas UO. Na operacionalização da pesquisa foi realizado inicialmente o levantamento documental. Essa etapa envolveu não só a busca de outras pesquisas e periódicos na mesma linha de estudo como também a extração de informações acerca do planejamento das UO (PLOA) e de todas as alterações orçamentárias sofridas nos respectivos anos. Posteriormente, foi realizado um grupo focal, que foi de fundamental importância na pesquisa uma vez que os integrantes possuíam informações não documentadas cruciais para entender todo o processo. Por fim, foram executadas duas entrevistas, que visaram esclarecer algumas questões que vieram a tona quando da execução do grupo focal.

Algumas conclusões são observáveis ao longo desta pesquisa.

Primeiramente, conclui-se, conforme leitura do item 5, que efetivamente houve excesso de alterações orçamentárias. Além disso, concluiu-se que há um incrementalismo por parte das UO quando da elaboração da PLOA. Como visto, esse tipo de programação faz com que muitas vezes os órgãos gastem todos os recursos disponíveis em despesas não essenciais por recearem um corte nos

orçamentos futuros. Como extraído do grupo focal, as UO já contam com as alterações quando realizam as PLOA e, assim, empreendem apenas uma repetição do orçamento do ano anterior não considerando as alterações que o orçamento sofreu ao longo do exercício.

Outra conclusão está relacionada à falta de conhecimento das pessoas que trabalham com recursos públicos. Ficou evidente que muitos não sabem distinguir fase qualitativa da quantitativa da PLOA. Há também uma falta quanto ao conhecimento das metas físicas que compõem o orçamento.

Há outro ponto a ser observado. As Secretarias do MEC, como foi mencionado anteriormente, especificam limites para determinadas ações e GND, a fim de que as UO detalhem suas PLOA. Isso é pactuado com as Universidades e Institutos Federais. No entanto, falta um melhor acompanhamento do MEC e das suas Secretarias em relação às alterações que as UO efetuam para que se evite no ano seguinte as mesmas alterações e as mesmas distribuições de tais limites de PLOA efetuadas no exercício corrente.

Ainda, conclui-se que há um distanciamento encontrando nas literaturas entre PPA, LDO e LOA. Esses seriam os três instrumentos fundamentais de um bom planejamento, contudo, tem-se demonstrado que os dois primeiros têm sucumbido em importância ao último.

Cabe salientar também que o volume de orçamento movimentado nos anos do escopo desta pesquisa foi significativo. As alterações entre ações chegaram a um percentual de 45,12%, de GND a 42,46% e de fonte a 46,24%.

Por fim, demonstra a literatura que o orçamento tem sido peça de disputa de poder por meio de alocação das emendas parlamentares. Portanto, os congressistas inserem, sem planejamento prévio, diversas emendas a fim de atender ao seu eleitorado. A LOA tem sido tratada como mera peça de jogo político e não como um planejamento que atenderá às demandas sociais.

Isso posto, confirma-se o pressuposto inicial de que houve uma falta de planejamento de curto prazo, o que fez com que existisse um grande volume de movimentação no orçamento nos anos de 2012 e 2013. Esse mal planejamento perpassa todas as partes envolvidas no processo. Primeiro, as UO que não reveem todas as suas ações e sua execução, as alterações que seus orçamentos sofreram e qual seria a estimativa para o ano seguinte. Passa pelo MEC que, ao pactuar com as UO certos limites, não revê as prioridades e as alterações que foram realizadas

no ano anterior. Abrange no MPOG, Órgão Central do Orçamento Público Federal, uma vez que realiza uma baixa estimativa da receita para que haja o jogo político das emendas parlamentares no Congresso. E, finalmente, completa-se no Congresso que, com as emendas citadas, inflam o orçamento com valores que não são planejados, mas sim, postos para sua visibilidade pessoal.

Muito embora tenha se confirmado o pressuposto inicial, esta pesquisa se aprofundou a tal ponto de identificar mais causas. Foram encontradas ainda mais duas causas para o volume excessivo de alterações no MEC e suas UO.

Primeiro, a possibilidade legal tanto em nível percentual quanto na quantidade de momentos que se pode realizar alterações no orçamento. Conclui-se que as leis anualmente promulgadas oferecem demasiada liberdade para que as UO do MEC realizem suas alterações. Isso foi um fator negociado do MEC com o Congresso. No entanto, permitir que a UO altere seu orçamento em 50%, mais a possibilidade de transformar em todas as ações os GND (3, 4 e 5) e ainda permitir que os valores não empenhados no ano anterior possam ser reabertos no ano seguinte faz com que a UO possa ter um planejamento completamente diferente do que foi debatido e aprovado pelo Poder Legislativo Federal. Não obstante, a SOF permite que as UO realizem as alterações em três vezes no ano, o que foi considerado excessivo pelo grupo focal e pelo Gestor A. Destaca-se ainda que, segundo o grupo focal, as UO já contam com esses momentos e essas diversas possibilidades de alterações.

A segunda causa encontrada diz respeito a pouca utilização de critérios técnicos na análise das alterações orçamentárias. O grupo focal, que trabalha com o PLOA e os créditos, esclareceu sobre a pouca tecnicidade sofrida pela análise das alterações. Foi especificado que não há possibilidade de rejeitar uma alteração orçamentária por justificativa inadequada. Os técnicos confirmaram que retificam a justificativa para que a alteração seja aprovada, evidenciando, assim, a suplantação de questões políticas frente às técnicas.

Contudo algumas questões não foram respondidas por não fazerem parte do escopo desta pesquisa. Assim, sugere-se que novas pesquisas sejam realizadas.

Depreendeu-se deste trabalho que as UO carecem de corpo técnico qualificado em orçamento, sendo uma das causas do volume excessivo de alterações orçamentárias. Sugere-se investigar acerca das dificuldades enfrentadas pelas UO quando a questão é planejamento e orçamento, a fim de compreender a realidade dessas instituições na execução do orçamento. Por fim, por não ser o

escopo desta pesquisa, sugere-se uma pesquisa acerca dos critérios que as Secretarias do MEC utilizam para a distribuição dos limites para o detalhamento das PLOA por parte das UO. Além de verificar se tais critérios atendem às demandas sociais locais que cada UO possui e se esses critérios são eminentemente políticos ou se há tecnicidade.

REFERÊNCIAS

ABREU, Welles Matias de; GOMES, Ricardo Corrêa. Orçamento público: análise da formulação de estratégias sob a perspectiva do planejamento emancipatório e desenvolvimentista. **Revista do Serviço Público**. V. 61. Brasília. Enap, 2010.

ALBUQUERQUE, Claudio; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de Finanças Públicas**. 2. Ed. Brasília: Gestão Pública Editora e Treinamentos Ltda, 2008.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho 1934**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm>
Acesso em: 27 jun. 2013.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>
Acesso em: 27 jun. 2013.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm> Acesso em: 27 jun. 2013.

_____. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm#art4iid> Acesso em: 17 mai. 2013.

_____. **Lei nº 12.465 de 12 de agosto de 2011**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2012 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2012-1/ldo-2012/Lei_12465_de_120811_ldo.pdf> Acesso em: 27 nov. 2013.

_____. **Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012a**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm> Acesso em: 18 nov. 2013.

_____. **Lei nº 12.595, de 19 de janeiro de 2012b**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2012. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12798.htm> Acesso em: 17 mai. 2013.

_____. **Decreto de 14 de fevereiro 2012c**. Reabre créditos especiais e extraordinário, em favor da Presidência da República, dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Ciência, Tecnologia e Inovação, da Educação, da Justiça, das Relações Exteriores, da Saúde, dos Transportes, da Defesa, da Integração Nacional e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e de Encargos

Financeiros da União, no valor de R\$ 804.160.580,00, abertos pelas leis e medida provisória que menciona. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Dsn/Dsn13264.htm>
Acesso em: 18 nov. 2013.

_____. **Decreto de 30 de maio 2012d.** Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor do Ministério da Educação e de Operações Oficiais de Crédito, crédito suplementar no valor global de R\$ 2.887.356.061,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Dsn/Dsn13311.htm>
Acesso em: 18 nov. 2013.

_____. **Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012e.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2013 e dá outras providências. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12708.htm> Acesso em: 17 mai. 2013.

_____. **Decreto de 29 de outubro 2012f.** Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor do Ministério da Educação e de Operações Oficiais de Crédito, crédito suplementar no valor de R\$ 451.384.502,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Dsn/Dsn13441.htm>
Acesso em: 18 nov. 2013.

_____. **Decreto de 30 de novembro 2012g.** Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor do Ministério da Educação, crédito suplementar no valor de R\$ 359.145.842,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Dsn/Dsn13487.htm>
Acesso em: 18 nov. 2013.

_____. **Lei nº 12.729, de 18 de outubro de 2012h.** Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Justiça, da Educação, da Saúde, dos Transportes, do Planejamento, Orçamento e Gestão, do Desenvolvimento Agrário, da Defesa, da Integração Nacional e das Cidades, no valor global de R\$ 6.843.701.650,00, para os fins que especifica. Disponível em: <
<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12729-18-outubro-2012-774413-norma-pl.html>> Acesso em: 8 jul. 2013.

_____. **Lei nº 12.749, de 19 de dezembro de 2012i.** Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação, da Educação, da Cultura e do Esporte e de Operações Oficiais de Crédito, crédito suplementar no valor global de R\$ 1.789.182.545,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12749.htm> Acesso em: 17 mai. 2013.

_____. **Lei nº 12.757, de 19 de dezembro de 2012j.** Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação, da Educação, da Cultura e do Esporte e de Operações Oficiais de Crédito, crédito suplementar no valor de R\$ 1.700.600.911,00, para reforço de dotações constantes da Lei

Orçamentária vigente. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12757.htm> Acesso em: 17 maio 2013.

_____. **Lei nº 12.795, de 2 de abril de 2013a.** Altera a Lei no 12.708, de 17 de agosto de 2012, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2013 e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12795.htm> Acesso em: 17 mai. 2013.

_____. **Lei nº 12.798, de 4 de abril de 2013b.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2013. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12595.htm> Acesso em: 17 mai. 2013.

_____. **Decreto de 26 de julho 2013c.** Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor do Ministério da Educação, crédito suplementar no valor de R\$ 2.996.984.583,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Dsn/Dsn13630.htm> Acesso em: 18 nov. 2013.

_____. **Decreto de 30 de outubro 2013d.** Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor do Ministério da Educação e de Operações Oficiais de Crédito, crédito suplementar no valor de R\$ 1.336.163.889,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Dsn/Dsn13697.htm> Acesso em: 18 nov. 2013.

_____. **Decreto de 30 de outubro 2013e.** Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios da Educação e do Desenvolvimento Agrário e de Encargos Financeiros da União, crédito suplementar no valor de R\$ 1.473.909,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente. Disponível em:

<http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2013-1/decretos/Decreto_MEC_MDA_EFU%20de%20301013.pdf> Acesso em: 18 nov. 2013.

_____. **Decreto de 12 de dezembro 2013f.** Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor do Ministério da Educação e de Operações Oficiais de Crédito, crédito suplementar no valor de R\$ 588.193.833,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Dsn/Dsn13744.htm> Acesso em: 16 dez. 2013.

_____. **Lei 12.911 de 13 de dezembro de 2013g.** Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação, da Educação e do Esporte e de Operações Oficiais de Crédito, crédito suplementar no valor de R\$ 1.389.085.155,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12911.htm> Acesso em: 03 jan. 2013.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal (MPOG). **Portaria nº 5, de 30 de janeiro de 2012**. Estabelece procedimentos e prazos para solicitação de alterações orçamentárias, no exercício de 2012, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2012-1/portaria-sof/Ptr_sof_05_de_300112.pdf> Acesso em: 17 mai. 2013.

_____. **Portaria nº 28, de 12 de abril de 2013a**. Estabelece procedimentos e prazos para solicitação de alterações orçamentárias, no exercício de 2013, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2013-1/portaria%20SOF/Portaria_SOF_28_de_120413.pdf> Acesso em: 17 mai. 2013

_____. **MTO – Manual Técnico De Orçamento**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília, 2013b. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/mto/MTO_2013.pdf> Acesso em: 9 dez 2013.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto**. 2. Ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DAGNINO, Renato. A capacitação de gestores públicos: uma aproximação ao problema sob a ótica da administração política. **Revista Brasileira de Administração Política**. Salvador, V. 6, n. 1, abr. 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22. Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ENAP. **Orçamento Público: Visão Geral**. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/882/OP_vis%C3%A3o%20geral.pdf?sequence=1>. Acesso em: 12 maio 2014. Fev. 2013

FRANCISCO, Jailton Gonçalves, FARIA, Maria Leonor Veiga, COSTA, Helder Gomes. Planejamento e Orçamento Públicos: Uma Revisão da Literatura. **III SEGeT – Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia**. Rio de Janeiro. 2006. Disponível em: <http://www.aedb.br/seget/artigos06/763_Artigo%20%20Jailton%20III%20SEGeT%20ago%2006.pdf> Acesso em: 18 dez. 13.

FLICK, Uwe. **Introdução a Pesquisa Qualitativa**. 3. Ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GARCES, Ariel, SILVEIRA, José Paulo. Gestão Pública Orientada para Resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília, Ano 53, n. 4, pp. 53-77, Out/Dez 2002.

GARCIA, R. C. Subsídios pra organizar avaliações da ação governamental. Texto para discussão. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**, nº 776, ISSN 1415-4765, Jan, 2001. Brasília, DF. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1446/1/TD_1584.pdf>. Acesso em: 11 jun. 14.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. 2 Ed. São Paulo: Atlas, 1991.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento & governo**. 3. ed. Brasília: IPEA, 1997.

MENDES, Marcos José. Sistema Orçamentário Brasileiro: Planejamento, Equilíbrio Fiscal e Qualidade do Gasto Público. **Consultoria Legislativa do Senado Federal**. Brasília, fev. 2008. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-39-sistema-orcamentario-brasileiro-planejamento-equilibrio-fiscal-e-qualidade-do-gasto-publico>>. Acesso em: 19 dez. 2013.

MINTZBERG, Henry. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 17. Ed. São Paulo: Atlas, 2005.

PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. **Coletânea Planejamento e Orçamento**. V. 2. Brasília: Enap, 2006.

PROTÁSIO, Carla G.; BUGARIN, Maurício S.; BUGARIN, Mirta N. Sataka. Estud. Econ. **À Espera da Reforma Orçamentária**: Um mecanismo Temporário para Redução dos Gastos Públicos [online]. São Paulo, v. 34, n.1, pp. 5-41, 2004.

ROCHA. Cinara Maria Carneiro. Orçamento público no Brasil: Um estudo dos créditos adicionais. **Contabilidade, Gestão e Governança**. v. 4. n. 2. Brasília, 2001.

ROCHA, Diones Gomes da. **Política e Processo Orçamentário no Brasil**: Uma Avaliação sobre a Utilização dos Créditos Extraordinários. 2009. 160f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) pelo Programa Multiinstitucional e Iter-Regional de Pós-Graduação da Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba e Universidade Federal do Rio Grande do Norte. 2009.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Processo Orçamentário Federal: Problemas, Causas e Indicativos de Soluções. **Revista de Administração Pública**. v.29, nº 3. Brasília. jul./set.de 1995.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins**. 2. Ed. Brasília: OMS, 2004.

SANTOS, Reginaldo Souza; GOMES, Fábio Guedes. Estranhos acontecimentos e a pesquisa em administração. **Revista Brasileira de Administração Política**. V. 6, n. 1, abr. 2013.

SERVO, Maria Lúcia S.; ARAÚJO, Priscila O. Grupo Focal em Pesquisas Sociais. **Revista Espaço Acadêmico**. Out. 2012. Disponível em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/16318>>. Acesso em 28/06/2013.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 1998.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de Coleta de Dados no Campo**. São Paulo: Atlas, 2009.

APÊNDICE A – Unidades Orçamentárias

UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS	
CÓDIGO	DESCRIÇÃO
26101	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
26104	INSTITUTO NACIONAL DE EDUCACAO DE SURDOS
26105	INSTITUTO BENJAMIN CONSTANT
26201	COLEGIO PEDRO II
26230	FUND. UNIVERSIDADE FEDERAL VALE SAO FRANCISCO
26231	UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
26232	UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
26233	UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARA
26234	UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPIRITO SANTO
26235	UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIAS
26236	UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
26237	UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
26238	UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
26239	UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARA
26240	UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA
26241	UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANA
26242	UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
26243	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
26244	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
26245	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
26246	UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
26247	UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
26248	UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO
26249	UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
26250	UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA
26251	FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE TOCANTINS
26252	UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
26253	UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DA AMAZONIA
26254	UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIANGULO MINEIRO
26255	UNIVERSIDADE FED.VALES JEQUITINHONHA E MUCURI
26256	CENTRO FED.DE EDUC.TECNOL.CELSO S.DA FONSECA
26257	CENTRO FED.DE EDUC.TECNOL.DE MINAS GERAIS
26258	UNIVERSIDADE TECNOLOGICA FEDERAL DO PARANA
26260	UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS
26261	UNIVERSIDADE FEDERAL DE ITAJUBA - MG
26262	UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO PAULO
26263	UNIVERSIDADE FEDERAL DE LAVRAS

26264	UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ARIDO
26266	FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
26267	UNIVERS. FEDERAL DA INTEG. LATINO AMERICANA
26268	FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDONIA
26269	FUNDACAO UNIVERSIDADE DO RIO DE JANEIRO
26270	FUNDACAO UNIVERSIDADE DO AMAZONAS
26271	FUNDACAO UNIVERSIDADE DE BRASILIA
26272	FUNDACAO UNIVERSIDADE DO MARANHAO
26273	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG
26274	FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLANDIA
26275	FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DO ACRE
26276	FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO
26277	FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO
26278	FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
26279	FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUI
26280	FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE SAO CARLOS
26281	FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
26282	FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE VICOSA
26283	FUNDACAO UNIVERSIDADE FED.DE MATO GROS.DO SUL
26284	FUN.UNIV.FED.DE CIENCIAS DA SAUDE DE P.ALEGRE
26285	FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DE S.J.DEL-REI
26286	FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPA
26290	INEP-INST.NAC.DE ESTUDOS E PESQ.EDUCACIONAIS
26291	FUND.COORD.DE APERF.DE PESSOAL NIVEL SUPERIOR
26292	FUNDACAO JOAQUIM NABUCO
26294	HOSPITAL DE CLINICAS DE PORTO ALEGRE
26298	FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCACAO
26350	FUNDACAO UNIVERSIDADE FED. DA GRANDE DOURADOS
26351	UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECONCAVO DA BAHIA
26352	FUNDACAO UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC
26358	HOSPITAL UNIVERSITARIO PROF.ALBERTO NUNES
26359	COMPLEXO HOSPITALAR E DE SAUDE DA UFBA
26362	HOSPITAL UNIVERSITARIO VALTER CANTIDIO
26363	MATERNIDADE ASSIS CHATEAUBRIAN
26364	HOSPITAL UNIVERSIT. CASSIANO ANTONIO MORAIS
26365	HOSPITAL DAS CLINICAS DA UFGO
26366	HOSPITAL UNIVERSITARIO ANTONIO PEDRO
26367	HOSPITAL UNIVERSITARIO DA UFJF
26368	HOSPITAL UNIVERSITARIO DA UFMG
26369	HOSPITAL UNIVERSITARIO JOAO DE BARROS BARRETO
26370	HOSPITAL UNIVERSITARIO BETINA FERRO SOUZA
26371	HOSPITAL UNIVERSITARIO LAURO WANDERLEY

26372	HOSPITAL DE CLINICAS DA UFPR
26373	HOSPITAL DAS CLINICAS DA UFPE
26374	COMPLEXO HOSPITALAR E DE SAUDE DA UFRN
26378	COMPLEXO HOSPITALAR E DE SAUDE DA UFRJ
26385	HOSPITAL UNIVERSITARIO DA UFGD
26386	HOSPITAL UNIVER.POLYDORO ERNANI DE SAO THIAGO
26387	HOSPITAL UNIVERSITARIO DA UFSM
26388	HOSPITAL UNIVERSITARIO ALCIDES CARNEIRO
26389	HOSPITAL UNIVERSITARIO DA UFTM
26391	HOSPITAL UNIVERSITARIO GAFFREE E GUINLE
26392	HOSPITAL GETULIO VARGAS
26393	HOSPITAL UNIVERSITARIO DE BRASILIA
26394	HOSPITAL UNIVERSITARIO DA FUMA
26395	HOSPITAL UNIVERSITARIO MIGUEL RIET JUNIOR
26396	HOSP.DAS CLINICAS DA UNIV.FED.DE UBERLANDIA
26397	HOSPITAL JULIO MULLER
26398	HOSPITAL DAS CLINICAS DA FUFPEL
26399	HOSPITAL UNIVERSITARIO DA FUFPI
26400	HOSPITAL UNIVERSITARIO DA FUFSE
26401	HOSPITAL UNIVERSITARIO MARIA PEDROSSIAN
26402	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DE ALAGOAS
26403	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO AMAZONAS
26404	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.BAIANO
26405	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO CEARA
26406	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO ESP.SANTO
26407	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.GOIANO
26408	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO MARANHAO
26409	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DE MINAS GERAIS
26410	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO NORTE DE MG
26411	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO SUDESTE MG
26412	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO SUL DE MG
26413	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO TRIA.MINEIRO
26414	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO MATO GROSSO
26415	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO MAT.G.DO SUL
26416	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO PARA
26417	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DA PARAIBA
26418	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DE PERNAMBUCO
26419	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO RS
26420	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.FARROUPILHA
26421	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DE RONDONIA
26422	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.CATARINENSE
26423	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DE SERGIPE

26424	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO TOCANTINS
26425	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO ACRE
26426	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO AMAPA
26427	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DA BAHIA
26428	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DE BRASILIA
26429	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DE GOIAS
26430	INST.FED.DE ED.,CIENC.E TEC.DO S.PERNAMBUCANO
26431	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO PIAUI
26432	INSTITUTO FEDERAL DO PARANA - IFPR
26433	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO R.DE JANEIRO
26434	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.FLUMINENSE
26435	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DO RN
26436	INST.FED.DE EDUC.,CIE.E TEC.SUL-RIO-GRANDENSE
26437	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DE RORAIMA
26438	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DE STA.CATARINA
26439	INST.FED.DE EDUC.,CIENC.E TEC.DE SAO PAULO
26440	UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
26441	UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARA
26442	UNIV.DA INTEG.INTERN.DA LUSOF.AFRO-BRASILEIRA
26443	EMPRESA BRASIL.DE SERV.HOSPITALARES - EBSEH
26444	HOSP.E MATERN.VICTOR FERREIRA DO AMARAL-HMVFA
26445	HOSPITAL UNIVERSITARIO DA UNIFESP

APÊNDICE B – Roteiro de Discussão do Grupo Focal

1. O que é PLOA? Como se processa (especificar)?
2. As UO possuem algum limite na elaboração da PLOA? Se sim, quais?
3. As UO encontram dificuldades na elaboração da PLOA? Se sim, quais?
4. O MEC (via Ministro ou Secretário Executivo) interfere na elaboração da PLOA pelas UO? Se sim, como?
5. Há inclusão de meta física quando da elaboração da PLOA pelas UO?
6. Apresentar o conceito de Rocha (2001) sobre Incrementalismo.
7. Pode ser percebido o processo de incrementalismo na elaboração da PLOA do MEC e suas Unidades vinculadas?
8. Caso positivo, as UO explicam (via telefone ou e-mail) os motivos para isso?
9. O que são e para que servem as alterações orçamentárias (créditos adicionais / movimentações orçamentárias)?
10. Qual é o procedimento para as alterações orçamentárias?
11. As UO têm de inserir uma justificativa para cada alteração orçamentária solicitada. Qual a leitura que vocês fazem, no geral, das justificativas frente a real necessidade da UO?
12. As justificativas explicam a imprevisibilidade ao longo do exercício que não poderiam ser planejadas quando da elaboração da PLOA?
13. Apresentação dos dados (tabelas e gráficos) extraídos das alterações orçamentárias de 2012 e 2013.
14. Na experiência de vocês, esses percentuais de alteração são aceitáveis?
15. Percebe-se que houve um aumento no montante final alterado de 2012 para 2013. A que vocês atribuem isso?
16. Na opinião de vocês, os limites máximos percentuais previstos em lei para alteração orçamentária são adequados?
17. Na opinião de vocês três momentos para mudança no orçamento são adequados?
18. Há alteração nas metas físicas por parte das UO quando inserem os créditos?
19. Apresentação das incongruências ocorridas nas alterações do orçamento nos anos de 2012 e 2013.

20. A que vocês atribuem essas alterações tendo em vista que os períodos entre elas são de, no máximo, sete meses?
21. As justificativas descritas pelas UO quando da alteração sobre outra alteração já realizada em momento anterior são adequadas?
22. Na opinião de vocês, mantêm-se as finalidades, compromissos e metas físicas inicialmente postas no PLOA após todas essas alterações?
23. Na conversa que vocês têm com as unidades, vocês percebem que as pessoas que mexem com orçamento têm um pouco de dificuldade pra entender sobre orçamento?

APÊNDICE C – Roteiro da Entrevista Semiaberta (Gestor A)

1. Na elaboração da PLOA há uma distribuição dos limites máximos para as UO detalharem suas propostas. Os dados levantados até agora demonstram que parte dos limites é de livre detalhamento pela UO e parte é de detalhamento determinado pelas Secretarias do MEC. Até que nível chega a vinculação desses limites dados pelas Secretarias? Existe alguma vinculação de ações ou GND?
2. Apresentar o conceito de Rocha (2001) sobre incrementalismo.
3. O senhor acredita que as UO do MEC tendem a realizar um processo de incrementalismo quando da elaboração de suas PLOA?
4. O senhor acredita que as receitas vinculadas comprometem o planejamento no momento da elaboração da PLOA?
5. O senhor visualiza gargalos nos processo de PLOA e alterações orçamentárias?
6. Apresentação dos dados extraídos das alterações orçamentárias de 2012 e 2013.
7. Percebe-se nas Portarias publicadas pela SOF que as UO do MEC, universidades e institutos, possuem um alto limite para a alteração orçamentária frente aos demais órgãos (50%). O senhor sabe explicar o porquê desse limite tão alto?
8. As UO quando da elaboração da PLOA preenchem as metas físicas das ações. No entanto, no momento das alterações orçamentárias, não há atualização das metas. Como o MEC analisa se as metas foram cumpridas ao final do exercício?

APÊNDICE D – Roteiro da Entrevista Semiaberta (Gestor B)

1. As Secretarias quando da elaboração da PLOA distribuem limites para as UO.
Como é feita essa distribuição?
2. Há alguma base para saber quais valores serão distribuídos e pra quais UO?
3. Esses limites são postos para serem detalhados em qualquer ação ou GND?
4. Há alguma reavaliação da execução do ano anterior para a distribuição desses limites no ano seguinte?
5. As Secretarias acompanham a execução das metas físicas?
6. Há uma análise quanto a qualidade dos gastos?

APÊNDICE E – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Este documento visa solicitar sua participação na Pesquisa para o Mestrado Profissional em Administração, que tem como objetivo identificar e descrever a forma que se processa o planejamento orçamentário e as alterações orçamentárias do MEC para compreender quais são as causas das movimentações ocorridas nos anos de 2012 e 2013. Por intermédio deste Termo são-lhes garantidos os seguintes direitos: (1) solicitar, a qualquer tempo, maiores esclarecimentos sobre esta Pesquisa; (2) sigilo absoluto sobre nomes, apelidos, datas de nascimento, local de trabalho, bem como quaisquer outras informações que possam levar à identificação pessoal; (3) ampla possibilidade de negar-se a responder a quaisquer questões ou a fornecer informações que julguem prejudiciais à sua integridade física, moral e social; (4) opção de solicitar que determinadas falas e/ou declarações não sejam incluídas em nenhum documento oficial, o que será prontamente atendido; (5) desistir, a qualquer tempo, de participar da Pesquisa.

“Declaro estar ciente das informações constantes neste ‘Termo de Consentimento Livre e Esclarecido’, e entendo que serei resguardado(a) pelo sigilo absoluto de meus dados pessoais e de minha participação na Pesquisa. Poderei pedir, a qualquer tempo, esclarecimentos sobre esta Pesquisa; recusar a dar informações que julgue prejudiciais a minha pessoa, solicitar a não inclusão em documentos de quaisquer informações que já tenha fornecido e desistir, a qualquer momento, de participar da Pesquisa. Fico ciente também de que uma cópia deste termo permanecerá arquivada com o Pesquisador Adalton Rocha de Matos pelo período legal.”

Brasília, ____ de _____ de 2014.

Assinatura do Participante

Participante: _____

Endereço: _____

Assinatura

do

Pesquisador

