

**FUNDAÇÃO INSTITUTO CAPIXABA DE PESQUISAS EM
CONTABILIDADE, ECONOMIA E FINANÇAS – FUCAPE**

VENINA DE ALMEIDA LOPES

**DESEMPENHO DAS AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS NA GESTÃO
MUNICIPAL: Um estudo exploratório na Prefeitura de Vitória
utilizando indicadores de execução**

**VITÓRIA
2004**

VENINA DE ALMEIDA LOPES

**DESEMPENHO DAS AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS NA GESTÃO
MUNICIPAL: um estudo exploratório na Prefeitura Municipal de
Vitória utilizando indicadores de execução**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Fundação Instituto Capixaba de Pesquisas em Contabilidade, Economia e Finanças (FUCAPE), como requisito parcial para obtenção de título de Mestre em Ciências Contábeis – Nível Profissionalizante.

Orientador: Prof. Dr. Valcemiro Nossa
Co-orientador:: Prof. Dr. Hélio Zanquetto Filho

**VITÓRIA
2004**

RESUMO

O presente trabalho consiste em um estudo de caso desenvolvido na Prefeitura Municipal de Vitória, visando por meio da utilização dos indicadores de execução de despesa e de execução física avaliar o desempenho da ação governamental quanto à eficácia no atingimento das metas estabelecidas no planejamento governamental. Visa ainda constatar possíveis alterações no desempenho desses indicadores após a implantação do PPA. Por meio dessa análise busca-se evidenciar principalmente a necessidade de estar avaliando a qualidade das informações que subsidiam o planejamento e conseqüentemente o orçamento. O estudo tem como fator principal o desafio enfrentado pelos governos e instituições públicas, no sentido de demonstrar sua eficiência aliada à carência de instrumentos gerenciais no âmbito da Administração Pública. O presente trabalho encontra-se dividido em quatro grandes partes. Na primeira parte visa a contextualização, apresentação do problema, os objetivos pretendidos. Posteriormente, a segunda parte trabalho é destinada a revisão da literatura, onde se aborda as características do setor público, o papel da contabilidade, o planejamento e o orçamento como instrumento gerencial. Na terceira parte do aborda-se sobre a metodologia utilizada a fim de atingir os objetivos pretendidos. Na quarta parte, expõe-se sobre a Prefeitura de Vitória e da instituição de seu Plano Plurianual e o desempenho das ações nele contidas avaliadas por meio da análise estatística dos dados apurados. Na quarta parte, conclui-se, que a implantação do PPA não trouxe mudanças significativas para o planejamento. Constatou-se ainda a necessidade de uma reavaliação da metodologia utilizada para a elaboração desse plano bem como aponta para a necessidade de estar desenvolvendo ferramentas gerenciais que auxiliie o administrador público na realização do planejamento governamental a fim de atingir as metas almejadas.

ABSTRACT

This work consists of a case study developed at Vitoria City Hall, aiming to assess the performance of the government action concerning effectiveness in reaching targets set in the government planning, through the use of expense execution and physical execution indicators. It also aims to perceive possible alterations in the performance of these indicators after the implementation of PPA (Multi-year Plan). Through this analysis we seek to make evident the need to evaluate the quality of the information that supply the planning and consequently the budget. The study has as a main factor the challenge faced by governments and public institutions so as to demonstrate its efficiency associated with the lack of managerial tools in the Public Administration. The present work is divided into three large parts. The first part aims at contextualizing, presenting the problem and the goals. Afterwards, in the second part, of the work seeks a review of the literature, where there are references of the characteristics of the public sector, the role of accounts, planning and budgeting as managerial tools. The third part there is a focus on the methodology used to reach the goals set. The fourth part exposes the City Hall of Vitoria and the institution of its Multi-year Plan, and the performance of the actions included in the plan evaluated through statistical analysis of the data collected. In the fourth part one can conclude that the implementation of the PPA has not brought any significant changes to the planning. It was also realized the need for a reassessment of the methodology used to elaborate this plan, and it also points to the need to develop managerial tools that support the public administrator in the realization of the government planning so as to reach the set targets.

Dedico este trabalho a meus pais, pelo companheirismo dedicado ao longo do curso.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a meus pais, pelo carinho compreensão e companheirismo, sobretudo minha mãe pela dedicação e por ter me apoiado durante todo o período do curso que coincidentemente foi um período bastante conturbado para mim, e durante o qual sempre estive do meu lado me incentivando fazendo com que eu não me deixasse abater, contribuindo diretamente para minha vitória.

Aos meus colegas e professores da Fundação Instituto Capixaba de Pesquisa em Contabilidade, Economia e Finanças pelo convívio. E, em especial aos Professores Valcemiro, Aridemo e Zanquetto pelas valiosas contribuições e dedicação.

Agradeço também aos meus colegas e funcionários da área contábil da Prefeitura Municipal de Vitória pela dedicação e carinho com que me acolheram no decorrer da pesquisa.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Estatística descritiva das variáveis IED e IEF	78
Tabela 2 - Estatística descritiva da variável IED (excluídos os <i>outliers</i>).....	79
Tabela 3 - Estatística descritiva das variáveis IEF	82
Tabela 4 - Estatística descritiva da variável IEF	83
Tabela 5 - Resultado do teste de hipótese	90
Tabela 6 - Resultado do teste de hipótese adotando-se o pressuposto da normalidade dos dados	91

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Processo de Gestão.....	24
Figura 2 - Estrutura dos instrumentos de planeamento.....	31
Figura 3 - Estrutura do processo de planificação	32
Figura 4 - Etapas da elaboração do Orçamento.....	50
Figura 5 - Regiões de rejeição e não rejeição do teste de hipótese.....	69
Figura 6 - Posições relativas das ações orçamentárias	72
Figura 7 - Box-plot relativo aos IED 2000 – 2003.....	81
Figura 8 - Box-plot relativo aos IED 2000 – 2003.....	85

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Orçamento Tradicional <i>versus</i> Orçamento-Programa	41
Quadro 2 - Procedimentos estatísticos adotados	90
Quadro 3 - Comportamento das ações orçamentárias.....	94
Quadro 4 - Ações orçamentárias que merecem atenção especial pela administração	95
Quadro 5 - Ações que tiveram em seu desempenho uma melhora relativa.....	96
Quadro 6 - Ações que tiveram em seu desempenho uma queda relativa.....	96
Quadro 7 - Comportamento dos programas.....	98
Quadro 8– Programas que merecem atenção especial pela administração	98
Quadro 9 - Programas que merecem atenção especial pela administração tendo como linha de corte a mediana	99
Quadro 10 - Programas que merecem atenção especial pela administração tendo como linha de corte os indicadores iguais a unidade.....	100
Quadro 11 - Secretarias que mantiveram seu desempenho nos exercícios de 2002 e 2003	102
Quadro 12 - Secretarias com alterações no desempenho nos exercícios de 2002 e 2003	102

LISTA DE GRÁFICO

Gráfico 1 - Média do IED no período de 2000 a 2003.....	79
Gráfico 2- Indicador de Desempenho no período 2000 – 2003.....	80
Gráfico 3 - Média do IEF no período de 2002 a 2003	83
Gráfico 4 - Indicador de Desempenho no período 2002 a 2003.....	84
Gráfico 5 - Probabilidade normal relativo ao IED do exercício de 2000	86
Gráfico 6 - Probabilidade Normal relativo ao IED no exercício de 2001.....	86
Gráfico 7 - Probabilidade normal relativo ao IED do exercício de 2002	87
Gráfico 8 - Probabilidade normal relativo ao IED do exercício de 2003	87
Gráfico 9 – Probabilidade normal relativo ao IED do exercício de 2002	88
Gráfico 10 - Probabilidade normal relativo ao IEF do exercício de 2003.....	89
Gráfico 11 - Dispersão do desempenho das ações orçamentárias relativo ao exercício de 2002.....	93
Gráfico 12 - Dispersão do desempenho das ações orçamentárias relativo ao exercício de 2003.....	94
Gráfico 13 - Dispersão do desempenho das ações agrupadas por programa em 2002	97
Gráfico 14 - Dispersão do desempenho das ações agrupadas por programas em 2003	97
Gráfico 15 - Dispersão do desempenho das Secretarias em 2002	101
Gráfico 16 - Dispersão do desempenho das secretarias em 2003.....	101

LISTA DE SIGLAS

CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
GAB	Gabinete do Prefeito
IED	Indicador de Execução de Despesa
IEF	Indicador de Execução Física
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei de Orçamento Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
ONU	Organização das Nações Unidas
PPA	Plano Plurianual
PROJUR	Procuradoria Geral
QDD	Quadro de Detalhamento de Despesa
SEDEC	Secretaria Municipal de Desenvolvimento
SEMAD	Secretaria Municipal de Administração
SEMAS	Secretaria Municipal de Ação Social
SEMC	Secretaria Municipal de Cultura
SEMCID	Secretaria Municipal de Cidadania e Segurança Pública
SEME	Secretaria Municipal de Educação
SEMESP	Secretaria Municipal de Esportes
SEMFA	Secretaria Municipal de Fazenda
SEMMAM	Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SEMOB	Secretaria Municipal de Obras
SEMUS	Secretaria Municipal de Saúde

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	ANTECEDENTES DO PROBLEMA	14
1.2	SITUAÇÃO PROBLEMA	17
1.3	OBJETIVOS	17
1.3.1	Objetivo geral	17
1.3.2	Objetivos específicos	17
1.4	JUSTIFICATIVA	18
1.5	METODOLOGIA.....	20
2	REVISÃO DA LITERATURA	22
2.1	ASPECTOS GERAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	22
2.2	A CONTABILIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	25
2.3	O PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	28
2.3.1	Plano Plurianual	33
2.3.2	Lei de Diretrizes Orçamentárias.....	35
2.3.3	Lei de Orçamentos Anuais	36
2.4	ORÇAMENTO PÚBLICO	37
2.4.1	Aspectos gerais.....	37
2.4.2	A evolução do orçamento.....	39
2.4.2.1	Orçamento clássico ou tradicional	39
2.4.2.2	Orçamento-programa.....	40
2.4.2.3	Orçamento clássico <i>versus</i> orçamento-programa	41
2.4.2.4	Orçamento participativo	42
2.4.3	Princípios orçamentários.....	43
2.4.4	Execução orçamentária.....	45
2.4.5	Ciclo orçamentário	46
2.4.6	Balanço orçamentário	47
2.4.7	Indicadores ou índices de análise do orçamento	48

2.5	INTEGRAÇÃO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	49
2.6	O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	52
2.6.1	Aspectos gerais.....	52
2.6.2	Controle interno.....	54
2.6.3	O controle orçamentário como forma de avaliação de desempenho na Administração Pública	55
3	METODOLOGIA DE PESQUISA.....	59
3.1	CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	59
3.2	DELINEAMENTO DAS VARIÁVEIS DE ANÁLISE	60
3.2.1	Indicador de execução física.....	61
3.2.2	Indicador de execução de despesa.....	61
3.3	TRATAMENTO DOS DADOS	62
3.4	FERRAMENTA ESTATÍSTICA	64
3.4.1	Análise da inferência estatística.....	65
3.4.2	Análise da normalidade dos dados	65
3.4.3	A escolha do teste de hipótese aplicado.....	67
3.4.4	A avaliação do desempenho das ações orçamentárias.....	70
4	O CASO: PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA.....	73
4.1	CENÁRIO	73
4.1.1	Conceitos adotados pelo PPA Vitória 2002-2005	76
4.2	DADOS – TRATAMENTO E ANÁLISE	77
4.2.1	Análise da inferência estatística dos indicadores de execução	77
4.2.1.1	Análise da inferência estatísticas dos indicadores de execução de despesa.....	77
4.2.1.2	Análise da inferência estatísticas dos indicadores de execução física.....	82
4.2.2	Análise da normalidade dos dados	85
4.2.3	Análise do comportamento dos indicadores de execução ...	89
4.2.3.1	Análise do comportamento dos indicadores de execução com a aplicação do teste de média	90

4.2.4	Análise quanto à classificação das ações orçamentárias no período de 2002 a 2003	92
4.2.4.1	Análise das ações orçamentárias	92
4.2.4.2	Análise das ações orçamentárias agrupadas por Programas	96
4.2.4.3	Análise das ações orçamentárias agrupadas por Secretaria	100
5	CONCLUSÃO	104
5.1	CONCLUSÕES DA PESQUISA	104
5.2	LIMITAÇÕES DO TRABALHO	107
5.3	SUGESTÕES PARA PESQUISAS FUTURAS	108
	REFERÊNCIAS	110
	APÊNDICE A – INDICADORES DAS AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS ...	115
	APÊNDICE B –AÇÕES EXCLUÍDAS DA ANÁLISE	121
	APÊNDICE C - INDICADORES DAS AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS AGRUPADAS EM SEUS RESPECTIVOS QUADRANTES.....	123
	ANEXO A- RELATÓRIOS PÚBLICOS EXIGIDOS PELA LEI 4.320/64 EM SEU ANEXO 12	129

Capítulo 1

1 INTRODUÇÃO

1.1 ANTECEDENTES DO PROBLEMA

A contabilidade tem como objeto de estudo o patrimônio pertencente a uma pessoa (física ou jurídica). O orçamento público é a principal fonte de recurso para a formação do patrimônio público. Assim, pode-se afirmar que a tarefa principal da Contabilidade Pública é a avaliação do patrimônio público e o acompanhamento do orçamento em busca de evidenciação dos resultados da gestão.

As instituições que compõem o setor público possuem múltiplos objetivos, ao contrário do que ocorre no setor privado, onde o principal objetivo é a obtenção de lucro. Analogamente, pode-se dizer que o benefício (ou lucro) que o governo persegue está expresso no bem comum da sociedade que representa, ou seja, na geração do bem estar dessa sociedade.

Diante do exposto, acredita-se que, a avaliação das atividades do setor público não deve ser avaliada tendo como ênfase principal o resultado financeiro obtido em cada exercício. Dessa forma, a avaliação de resultados no setor público

deve ser mais abrangente e ter como base indicadores que tenham como objetivo evidenciar a eficiência¹ e eficácia² de suas atividades.

O setor público, conforme menciona Grateron (1999, p. 25),

tem a obrigação de fornecer serviços públicos e gratuitos com o intuito de satisfazer um amplo leque de necessidades sociais em contínua expansão, exigindo uma gestão rigorosa dos recursos públicos para poder cumprir suas obrigações sociais.

Dessa forma, o gestor público deve ater-se com disciplina não somente aos limites dos recursos orçados, mas também otimizar a aplicação desses recursos em políticas que atendam efetivamente às necessidades da sociedade.

A Lei 4.320/64 estatui dentre outras normas gerais do direito financeiro as pertinentes a elaboração e controle do orçamento nas organizações de direito público. Essa Lei aponta uma preocupação com a evidenciação e transparência dos resultados obtidos pelas entidades públicas (BRASIL, 1964).

O artigo 75, da Lei 4.320/64 determina:

Art. 75 - O controle da execução orçamentária compreenderá:

I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II - a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos;

III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços. (BRASIL, 1964).

¹ Bio (1985, p. 179/180) afirma que, “eficiência diz respeito a resultados, a produtos decorrentes de uma atividade qualquer.(...) Eficiência diz respeito a método, a modo certo de fazer as coisas. É definida pela relação entre volume produzido e recursos consumidos. Uma empresa eficiente é aquela que consegue o seu volume de produção com menor dispêndio possível de recursos”.

² Bio (1985, p. 179/180) afirma que, “a eficácia é definida pela relação entre resultados pretendidos e resultados obtidos. Uma empresa eficaz coloca no mercado o volume pretendido do produto certo para determinada necessidade”.

Contudo, a prestação de contas não deve restringir-se apenas ao aspecto financeiro, de acordo com o inciso I do artigo 59 da LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal³ (BRASIL, 2000).

Art 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
(...)

Observa-se que a referida Lei introduz a obrigatoriedade de verificação do atingimento das metas estabelecidas na LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias. Nota-se, assim, a preocupação não só quanto ao aspecto legal dos atos do governo, mas também quanto ao acompanhamento, de maneira ampla, das ações do gestor público, a fim de que as funções possam ser executadas eficazmente e também verificado o cumprimento das metas do programa de trabalho. Essa preocupação ficou ainda mais manifesta com o advento da LRF e parece estar cada vez mais evidente.

Entretanto mais do que uma disposição legal o orçamento pode ser visto como uma ferramenta gerencial que, segundo Horngren⁴ (1986, p. 165), mostram expectativas definidas, que são o melhor gabarito para o julgamento do desempenho *a posteriori*.

³ Lei Complementar nº 101 de 4 de Maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (BRASIL, 2000).

⁴ Horngren faz essa menção em seu trabalho, referindo-se ao orçamento de maneira geral, não fazendo diferenciação entre o orçamento das instituições públicas ou privadas. O orçamento para ele constitui numa ferramenta gerencial.

1.2 SITUAÇÃO PROBLEMA

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal e posterior implantação do PPA – Plano Plurianual na Prefeitura de Vitória, surgiu as seguintes questões: qual o desempenho dos indicadores de execução de despesa antes e após à implantação do PPA? E, qual o desempenho dos indicadores de execução física nos exercícios posteriores a implantação do PPA?

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo geral

Verificar o comportamento, por meio de indicadores de desempenho das ações orçamentárias, dos projetos propostos pela Prefeitura Municipal de Vitória em seu Plano Plurianual.

1.3.2 Objetivos específicos

- Apurar os indicadores de execução de despesa, no período de 2000-2003, das ações orçamentárias das Secretarias da Prefeitura Municipal de Vitória;
- Apurar os indicadores de execução física, no período de 2002-2003, das ações orçamentárias das Secretarias da Prefeitura Municipal de Vitória;

- Verificar qual a mudança no comportamento dos indicadores de execução de despesa após a implantação do PPA na Prefeitura Municipal de Vitória.
- Comparar o comportamento dos indicadores de execução de despesa das ações orçamentárias antes e após a implantação do Plano Plurianual;
- Contribuir para a discussão em prol do desenvolvimento de metodologias para a implantação do PPA junto aos municípios brasileiros, fornecendo evidências empíricas acerca do reflexo do PPA na execução das ações orçamentárias.

1.4 JUSTIFICATIVA

Apesar de cada vez mais se notar um interesse maior dos pesquisadores por estudos voltados para o setor público, essa é ainda uma área relativamente carente de trabalhos científicos. Por outro lado, tem havido uma crescente preocupação, tanto da população quanto dos gestores, com o relacionamento entre os gastos e os resultados alcançados. Acredita-se que, esse fato é decorrente das informações que são passadas aos cidadãos cotidianamente sobre o desempenho e os impactos das ações dos gestores públicos. Assim, os gestores públicos têm como desafio ser econômico, eficiente e eficaz, e mais ainda, demonstrar isso.

Entretanto, a atual concepção contábil voltada para área pública encontra-se com o foco principal na gestão de caixa, com a execução do orçamento, sobretudo

no aspecto financeiro. Nota-se, que se tem na área pública uma visão estreita ou talvez restrita da contabilidade. Dentro desse contexto, o controle da execução orçamentária restringe-se apenas ao controle dos gastos realizados sem a preocupação quanto ao seu inter-relacionamento com as metas físicas estabelecidas pelo gestor em seu Plano Plurianual. A preocupação com a gestão de caixa é importante, porém voltar a atenção somente para este aspecto torna-se insuficiente face ao atual conjunto de necessidades e exigências da sociedade.

A apresentação da prestação de contas ao final de cada exercício e/ou mandato, baseado nas informações geradas pelo sistema contábil, conforme mencionado anteriormente, possui um caráter estritamente financeiro. Contudo, a prestação de contas não deve se ater somente sob o enfoque financeiro, deve voltar-se também para as metas estabelecidas (físicas e financeiras), segundo o inciso I do art. 59 da LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000).

O orçamento municipal é um dos instrumentos auxiliares de controle e posterior prestação de contas, conforme menciona Oliveira (2002, p. 117), “o orçamento é o instrumento que traz a definição quantitativa dos objetivos e detalhamento dos fatores necessários para atingí-los, assim como o controle do desempenho”. Tendo assim, como principal objetivo a projeção de forma integrada e estruturada do planejamento econômico-financeiro e o controle do desempenho em face dos objetivos e metas definidas (acompanhamento orçamentário).

Cabe ressaltar que a elaboração formalizada de planejamentos de longo e/ou médio prazo é algo novo no âmbito da Administração Pública. Salienta-se que o Plano Plurianual, o qual representa nessa esfera a formalização de um plano tático,

é algo muito recente, tendo sido o primeiro editado no Brasil em 1991 pelo Governo Federal. No âmbito estadual e, sobretudo municipal, o Plano Plurianual, encontra-se ainda em discussão em *prol* do desenvolvimento de técnicas⁵ que norteie a sua implantação e acompanhamento. A Prefeitura Municipal de Vitória que é o objeto de estudo é, entretanto uma das pioneiras, sobretudo no Estado, na implantação do PPA, fato que justifica a escolha.

1.5 METODOLOGIA

Segundo Romero *apud* Guerreiro (1989, p. 27),

o método acompanha todo saber que pretende ir além das experiências vulgares. O método outorga ao saber a sua firmeza, a sua coerência, a sua validade, é como o princípio organizador e a sua garantia. Mas para atingir estes fins, o método tem por sua vez que ser analisado e fundamentado.

A fim de buscar a resposta à situação problema, atingindo os objetivos apontados no item 3.1, realizou-se a pesquisa por meio de um estudo empírico-analítico que, segundo Martins (2000, p. 26), “privilegiam estudos práticos e sua proposta tem caráter técnico, restaurador e incrementalista.”

Com relação aos procedimentos utilizados, este estudo possui um caráter exploratório e documental, sendo realizado um estudo de caso na Prefeitura Municipal de Vitória. Os dados que alicerçaram o trabalho foram coletados em documentos que ainda não receberam tratamento analítico, o que caracteriza a pesquisa como documental, conforme Gil (1996, p. 45).

⁵ As técnicas aqui citadas possuem um sentido amplo, indo desde a valoração dos gastos e a quantificação física do produto a ser gerado até a escolha do produto adequado para se avaliar cada ação.

A partir das informações obtidas, por meio da pesquisa exploratória e documental, fez-se uma avaliação das ações governamentais com base nos indicadores de execução. Essas variáveis e o tratamento utilizado são abordados em detalhe no capítulo 3.

Capítulo 2

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 ASPECTOS GERAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As empresas, bem como as instituições de direito público ou privado, segundo Arantes (1998, p. 85) “tem um papel claro a desempenhar na sociedade a que servem (...). Além disso, as empresas têm obrigações internas a cumprir”. Assim, ambas possuem obrigações apesar de seus objetivos serem distintos.

A Administração Pública, segundo Meirelles (1987, p. 58), “é a gestão de bens de interesses qualificados da comunidade, no âmbito federal, estadual ou municipal (...) visando ao bem comum”. Pode-se, assim, afirmar que a finalidade da Administração Pública é a satisfação das necessidades sociais visando à obtenção do bem estar coletivo. Assim, o resultado perseguido por seus administradores é expresso, sobretudo no bem comum da sociedade que representa.

Gerenciar uma organização, pública ou privada, implica em definir como os recursos existentes serão alocados com a finalidade de buscar o alcance dos objetivos organizacionais. Assim, cabe ao administrador público a tarefa de gerir os recursos públicos, destinados as ações governamentais, visando a satisfação dessas necessidades.

Segundo Chiavenatto (2000, p. 07),

A tarefa da administração é interpretar os objetivos propostos pela organização e transformá-los em ação organizacional através do planejamento, organização, direção e controle de todos os esforços, a fim de alcançar tais objetivos da maneira mais adequada à situação.

Neste contexto, as informações geradas pelos sistemas de informação da organização devem ser oportunas, relevantes e representar a realidade da instituição. Cabe ao administrador a capacidade de interpretar as informações geradas pelo sistema de informação da organização e transformá-la em um subsídio para a tomada de decisão, definindo caminhos a serem seguidos. Conforme ressalta Vasconcelos (2001, p. 98), “a informação é de suma importância como instrumento auxiliador no processo de planejamento e de maneira geral no processo de tomada de decisão”.

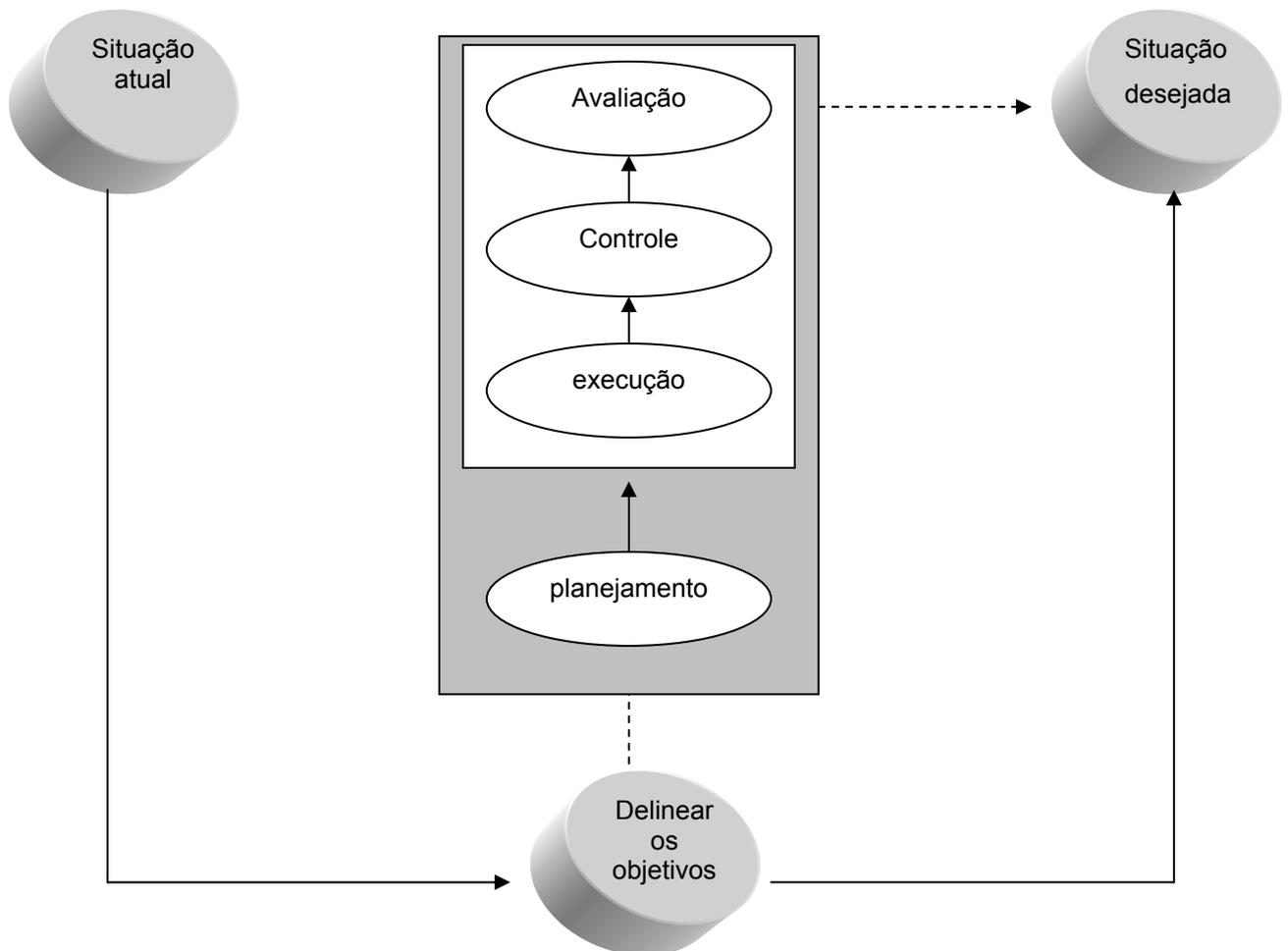
Os objetivos delineados, resultantes do processo de tomada de decisão, partem sobretudo do diagnóstico da realidade na qual a instituição encontra-se inserida, e constitui a mola mestra do processo de gestão.

O processo de gestão, conforme Figura 1, envolve basicamente três etapas: planejamento, execução e controle, e avaliação. Essas etapas podem ser caracterizadas da seguinte forma:

- Planejamento - na etapa de planejamento, os objetivos já se encontram definidos, assim estuda-se como os diversos recursos serão consumidos visando atingir a situação desejada;
- Execução e controle - na fase de execução, os recursos são efetivamente consumidos buscando-se a realização dos objetivos almejados. O controle tem como objetivo orientar o caminho a ser seguido, orientando à destinação dos recursos, com o intuito de

alcançar os objetivos pretendidos não permitindo possíveis desvios. Assim, acredita-se que a execução e o controle são etapas complementares uma da outra e devem andar lado a lado.

- Avaliação – a etapa de avaliação analisa as variações entre o planejado e o realizado, realimentando o processo com novas informações, sejam para a fase de planejamento, ou para a fase de execução conforme as evidências apresentadas.



Fonte: Adaptada de Schmidt (2002, p. 134)

Figura 1 - Processo de Gestão

De maneira geral as fases de execução, controle e avaliação devem seguir concomitantemente, pois dessa forma possíveis desvios podem ser minimizados e os resultados maximizados.

Face aos resultados perseguidos pela Administração Pública, o processo de gestão deve ter um rigor maior do que em qualquer outra instituição. De acordo com Slomski (1996, p. 13), a filosofia de *accountability*⁶ deve ter uma presença forte na Administração Pública, pois seus administradores são representantes legítimos da vontade popular e espera-se que seus atos sejam corretos, transparentes e em prol da coletividade.

2.2 A CONTABILIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A contabilidade tem como objetivo básico segundo Ludícibus (2000, p. 23) “o fornecimento de informações econômicas para os vários usuários, de forma que propiciem decisões racionais”. Assim, a contabilidade tem a finalidade de avaliar o desempenho de períodos passados além de gerar e fornecer informações úteis para subsidiar o processo de tomada de decisão.

No que se refere à Administração Pública, a preocupação quanto a evidenciação dos resultados obtidos com a gestão dos recursos se faz presente na legislação que rege a contabilidade pública, ou seja, a Lei 4.320/64 (BRASIL, 1964).

A Lei 4.320/64 trata a contabilidade pública como um instrumento capaz de permitir o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, o levantamento de seus balanços (financeiro, orçamentário, patrimonial), bem como a análise e interpretação dos resultados econômicos e

⁶ *Accountability* segundo Nagakawa *apud* Oliveira *et al.* (2002, p. 24) “como a obrigação de prestar contas dos resultados obtidos, em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder”. Cita ainda que, esse conceito é entendido como a utilização de procedimentos contábeis para “prestação de contas”.

financeiros. Observa-se assim a preocupação com relação a evidenciação dos resultados obtidos pela Administração Pública por meio dos demonstrativos contábeis (BRASIL, 1964).

A contabilidade dessa forma, de acordo com Fernandez (1996, p. 432), “é um instrumento que pode proporcionar à Administração as informações e controles necessários à melhor condução dos negócios públicos”. Isso quer dizer que a Contabilidade Governamental deve abastecer de informações todo o processo de planejamento e orçamentação e, em especial, as etapas que compõem o ciclo orçamentário, quais sejam, elaboração, estudo e aprovação, execução, controle e avaliação dos resultados auferidos pela gestão realizada.

Neste contexto a contabilidade, com seu papel de fornecer informações úteis aos gestores para subsidiá-los no processo de tomada de decisão, é parte integrante do sistema de informação na esfera pública e, é a base do processo de planejamento e elaboração do orçamento.

A contabilidade sobretudo na esfera pública é um sistema que tem na sua composição vários subsistemas para informar e explicar as variações ocorridas no patrimônio. Essa estruturação é um atendimento à organização imposta no artigo 85 da Lei 4.320/64:

Art. 85. Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitir o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, (...) o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros (BRASIL, 1964).

Todos os fatos, nas organizações de direito público, decorrentes da gestão são registrados em contas agrupadas em sistemas⁷ de contas⁸, com o propósito de facilitar o controle e a análise da situação do patrimônio e as alterações nele ocorridas, determinadas ou não, pela execução do orçamento. Assim, as contas são estruturadas, conforme Kohama (1995, p. 51), nos seguintes sistemas:

- a) Orçamentário – Evidencia o registro contábil da receita e da despesa, de acordo com as especificações da LOA - Lei Orçamentária Anual, assim como o montante dos créditos orçamentários vigentes, a despesa empenhada e a despesa realizada e as dotações disponíveis. No final do exercício apresenta os resultados comparativos entre a previsão e a execução orçamentária, registradas.
- b) Financeiro – destina-se ao registro dos fatos decorrentes da execução orçamentária, ou não, que envolvam movimentação, utilização, ou transformação de valores financeiros, monetários e creditícios. Enfim engloba todas as operações que resultem em débitos e créditos de natureza financeira (...) que serão objeto de registro e controle contábil. No final de cada exercício apresenta o resultado financeiro apurado.
- c) Patrimonial – registra analiticamente todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis por sua guarda e administração, bem como mantém registro sintético dos bens móveis e imóveis. As alterações da situação líquida patrimonial que abrangem os resultados da execução orçamentária (...). Apresenta no final de cada exercício o resultado patrimonial.
- d) Compensação – registra e movimenta as contas representativas de direitos e obrigações, geralmente decorrentes de contratos, convênios ou ajustes.

Esses sistemas instituídos pela Lei 4.320/64, denotam a preocupação do legislador quanto a evidenciação e transparência dos resultados obtidos pelas entidades públicas (BRASIL, 1964).

⁷ Entende-se, com base na literatura existente sobre Sistemas de Informações, que esses sistemas tratam-se na verdade de subsistemas do Sistema Contábil entretanto para efeitos deste trabalho adota-se a nomenclatura legal.

⁸ Entende-se por sistemas de contas, conjuntos de contas com finalidades específicas.

2.3 O PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como demonstrado na Figura 1, no item 2.1, o processo de gestão de uma organização envolve etapas que partem de uma realidade diagnosticada e de objetivos almejados desencadeando num planejamento para atingí-los. Segundo Bio (1985, p. 39), “planejar corresponde a desenvolver alternativas e escolher uma entre as alternativas identificadas, à luz das premissas que as envolvam, tendo em vista a consecução de determinado objetivo”. Assim, pode-se considerar de maneira genérica, o planejamento como a decisão sobre os objetivos a alcançar considerando-se os fatores condicionantes e os recursos que se pode dispor.

Pode-se também conceituar o planejamento, de acordo com Silva (1993, p. 163) como,

a função básica do processo administrativo, onde a organização decide seus objetivos e metas temporárias, estabelece e aloca os recursos aos planos e programas operacionais e de investimento. Assim pode-se ver que a fase inicial do planejamento envolve a seleção de objetivos para a organização. Em seguida estabelecem-se objetivos para as subunidades da organização. Uma vez determinados os objetivos, estabelecem-se programas para sua consecução de maneira sistemática.

Ackoff apud Silva (1993, p. 164)

reforça o aspecto do planejamento como processo de tomada de decisão, ao estabelecer que o planejamento é um tipo especial de tomada de decisão, face aos atributos de que é algo que se deve fazer antes de agir – tomada antecipada de decisão: o planejamento é um processo que se destina a produzir um ou mais estados futuros desejados e que não deverão ocorrer a menos que alguma coisa seja feita: planejar não é tomar decisões mas avaliar as implicações das decisões presentes; e a definição do estado futuro desejado envolve um conjunto de decisões interdependentes – um sistema de decisões.

O exercício da função administrativa pelo administrador público encontra-se alicerçado no planejamento, e consiste, conforme definição de Castor (1988, p. 101-102), “no exercício sistemático da antecipação”.

Para Amato *apud* Silva (1993, p. 171) “o planejamento governamental é conceituado como a função de formular sistematicamente os programas de governo”. A partir dessa conceituação são estabelecidos quatro princípios essenciais do planejamento governamental, a saber:

- a- Princípio da inerência - de acordo com este princípio o planejamento é parte integrante da administração independente de seus objetivos. Torna-se assim indispensável em qualquer sistema de governo. O planejamento visa definir com clareza seu rumo, lograr eficiência na aplicação dos meios para consecução de seus objetivos e prever as conseqüências de atos governamentais. Cada ato administrativo requer uma deliberação racional que oriente a conduta subsequente, característica inerente ao planejamento.
- b- Princípio da universalidade - por este princípio o planejamento deve prever todas as etapas da administração e prever, até onde seja possível, todas as suas conseqüências. Por esse princípio conclui-se que o governo deve incluir todas as suas atividades em um plano geral.
- c- Princípio da unidade - por este princípio o planejamento deve ocorrer de maneira a integrar todas as áreas da organização. Este princípio é um complemento do anterior, uma vez que é característica intrínseca de um plano que suas partes estejam integradas no conjunto.

- d- Princípio da previsão - este princípio parte da visão de que um plano é a formulação racional e consciente de um conjunto de decisões para orientar a ação futura. Nota-se uma preocupação quanto às repercussões futuras das decisões tomadas hoje.

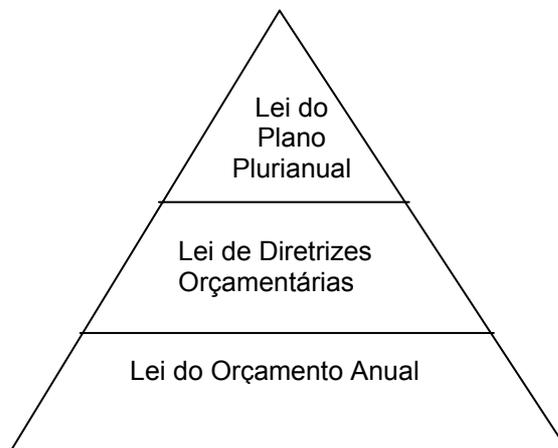
Em suma, o planejamento visa em linhas gerais determinar os fins para o qual existe a organização, os objetivos a atingir e sua prioridade, as políticas que irão orientar o curso das ações para alcançar os objetivos e os meios que serão empregados para o desenvolvimento das ações.

A partir da característica do planejamento e de sua abrangência pode-se, baseado em Silva (2000, p. 39-42), estabelecer a seguinte tipologia para o planejamento de acordo com a atuação na organização, a saber:

- Planejamento estratégico – compreende as diretrizes e os objetivos a serem seguidos pela organização, visando maior interação com o meio ambiente.
- Planejamento operacional – é a formalização das metodologias de desenvolvimento e de implementação de resultados específicos a serem alcançados pelas áreas funcionais da organização. Consiste num planejamento de curto prazo, em que são definidas as ações a serem implementadas e que culminarão com a execução dos objetivos.

De acordo com o artigo 165 da Constituição Federal o planejamento governamental consubstancia-se nos seguintes instrumentos básicos: PPA - Plano Plurianual, LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias, LOA - Lei de Orçamentos Anuais

(BRASIL, 1988). Posteriormente são apresentados alguns conceitos desses instrumentos cuja hierarquia encontra-se apresentada na Figura 2.



Fonte: Silva (2000, p. 36)

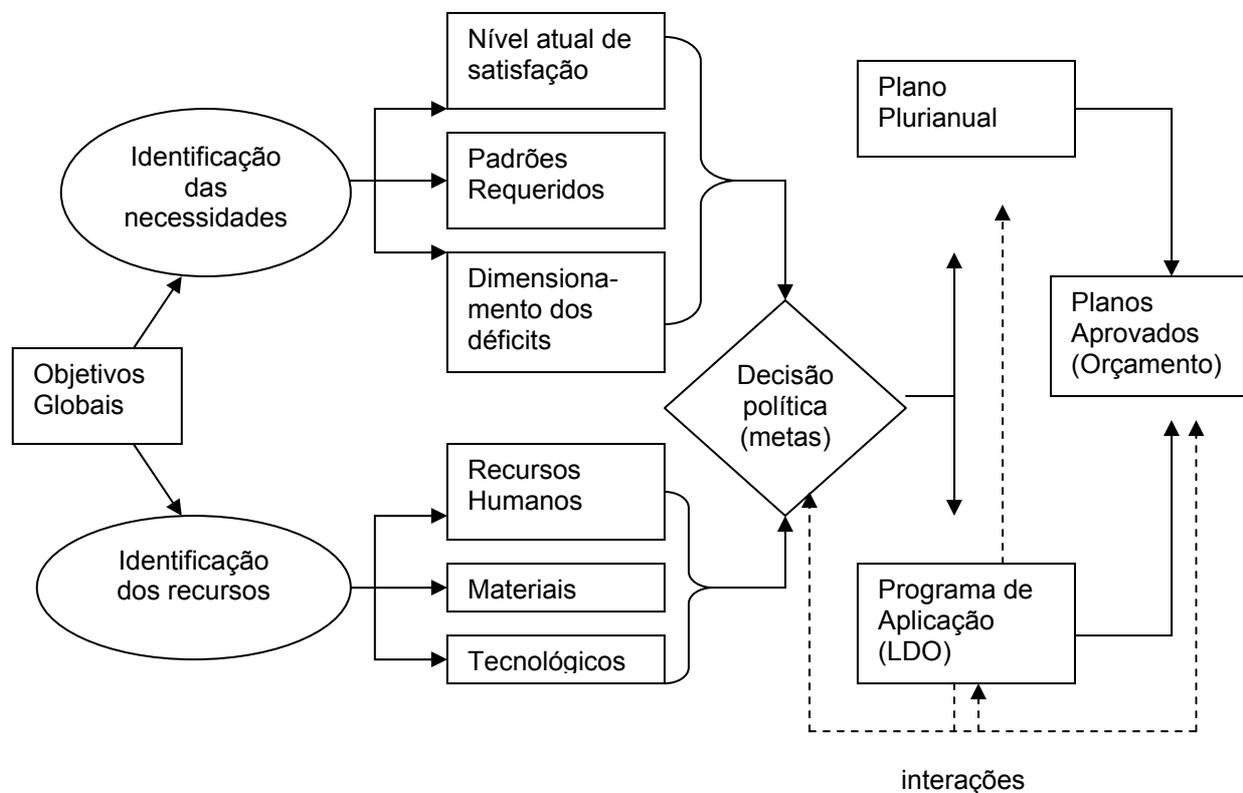
Figura 2 - Estrutura dos instrumentos de planejamento

Na esfera pública essas etapas são tanto uma imposição legal quanto uma ferramenta do gestor. Assim, o administrador público, conforme menciona Kohama (1995, p. 61), “utiliza-se de técnicas de planejamento e programação das ações que são condensadas no chamado sistema de planejamento integrado”, com o propósito de determinar as ações a serem realizadas pelo poder público, escolhendo as alternativas prioritárias e compatibilizando-as com os meios disponíveis para colocá-las em execução.

Com base na estrutura definida pela Constituição e na tipologia proposta por Silva (2000, p. 39), citados anteriormente, pode-se fazer a seguinte classificação:

- Plano Plurianual (PPA)– refere-se ao planejamento estratégico.
- Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e Lei de Orçamentos Anuais (LOA) – refere-se ao planejamento operacional.

O plano plurianual é o documento básico do planejamento estratégico. Esse documento estabelece diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras despesas decorrente dessas, bem como dos programas estabelecidos pelo governo em resposta às necessidades da população que representa. Dessa maneira, encontra-se inserido no processo global de planificação conforme Figura 3.



Fonte: Silva (2000, p. 39)

Figura 3 - Estrutura do processo de planificação

Por outro lado, o planejamento operacional, que na Administração Pública é formalizado pela LDO e pela LOA, refere-se ao planejamento das atividades, bem como a destinação dos recursos para o desenvolvimento dessas, tendo em vista os recursos disponíveis visando maximizar os resultados.

2.3.1 Plano Plurianual

O plano plurianual é um instrumento constitucional. Na esfera pública esse documento é a formalização do plano estratégico, por meio do qual procura-se relacionar o presente ao futuro da organização ordenando as ações do governo a fim de que levem ao atingimento dos objetivos e metas fixados para um período de quatro anos com relação aos governos estaduais e municipais, e cinco anos para o governo federal, o que o caracteriza como um planejamento de médio prazo.

O plano plurianual deve estabelecer, em conformidade com a legislação vigente⁹, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública para as despesas sendo que, nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual ou sem lei que autorize a sua inclusão (BRASIL, 1964). Assim, o plano plurianual consiste no principal instrumento condicionante de todo o sistema de planejamento, uma vez que os demais instrumentos devem guardar coerência com ele. Essa é uma determinação contida na Constituição Federal, em seu Art. 165, § 1º, no qual determina que “o plano plurianual estabelecerá as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública” (BRASIL, 1988).

Para o entendimento geral do plano plurianual faz-se necessário abordar, mesmo que sinteticamente, alguns conceitos chaves utilizados, são eles:

⁹ Lei 4.320/64.

- Objetivos - são os resultados que se pretende alcançar com a realização das ações governamentais. Segundo Silva (1993, p. 53),

em termos mais amplos, é a razão geral da existência da organização, pois representam aquilo que as organizações estão buscando alcançar, realizar.(...) A partir dos objetivos, a organização pode fixar suas políticas, diretrizes, metas, programas, procedimentos e normas.(...) Os objetivos são os resultados que a administração espera alcançar, enquanto planos, políticas, procedimentos e estratégias são etapas necessárias à consecução desses objetivos.

- Diretrizes – Silva (1993, p. 53) menciona que, “os objetivos são o fim da organização, as diretrizes servem para balizar os meios adequados a atingí-los”. Dessa forma, as diretrizes são os resultados principais ou maiores, que necessitam ser desenvolvidos e que se pretende alcançar, no longo prazo. Constituem-se nos direcionadores que irão canalizar o planejamento e as decisões, por meio de critérios estabelecidos, a fim de definir as estratégias de governo de forma a possibilitar o alcance dos objetivos pretendidos.
- Programa – Com base na afirmação de Silva (1993, p. 54) é um “conjunto de atividades bem definidas que estão voltadas à concretização das estratégias adotadas pela organização”. Assim, os programas são planos específicos e podem incluir um conjunto integrado de planos ou projetos menores. Os programas de governo são os instrumentos das diretrizes e devem estabelecer os objetivos (resultados esperados dos programas) e, são executados pelas ações, mensuráveis por metas.
- Ações - são iniciativas necessárias ao cumprimento das metas.

- Projetos – de acordo com Silva (1993, p. 54) “projetos são aplicações individualizadas de recursos estratégicos da organização”. Em suma, são instrumentos de realização dos programas.
- Atividade – segundo Kohama (1995, p. 80),

é um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, necessárias a manutenção da ação do governo.
- Meta - é a mensuração das ações do governo por meio da “especificação e quantificação física e financeira dos objetivos estabelecidos”, conforme descreve Silva (1993, p. 182).

2.3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias

A LDO - Lei de Diretrizes Orçamentária, assim como o PPA, também é um instrumento constitucional. Por outro lado, constitui-se num dos instrumentos do planejamento operacional na Administração Pública no qual se define, para o exercício financeiro subsequente, as metas e prioridades da Administração Pública em conformidade com o plano plurianual. A LDO é parte do plano operacional¹⁰ anual e orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, além de dispor sobre as alterações na legislação tributária estabelecerá a política das agências financeiras oficiais de fomento. Assim a LDO tem a finalidade de nortear a elaboração dos orçamentos anuais de forma a adequá-los às diretrizes, aos objetivos e às metas da Administração Pública, constantes no plano plurianual.

¹⁰ Como visto anteriormente o plano operacional na administração pública é constituído pela LDO e pela Lei de Orçamento Anual - LOA.

A LDO como mencionado no parágrafo anterior é um instrumento de planejamento governamental e que estabelece a ligação entre o PPA (plano estratégico) e o orçamento (plano operacional), exercendo uma função normativa e orientadora para a sua elaboração e também como subsídio para a avaliação da execução do orçamento.

2.3.3 Lei de Orçamentos Anuais

A LOA - Lei de Orçamentos Anuais é uma lei especial, também prevista na Constituição, que contém a discriminação da receita e da despesa pública, de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho de governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade.

Essa lei programa as ações a serem executadas, visando alcançar os objetivos determinados, buscando viabilizar a concretização das situações planejadas no plano plurianual e, obviamente, transformá-las em realidade, obedecida a lei de diretrizes orçamentárias. Conforme menciona Kohama (1995, p. 63), “a lei de orçamentos anuais é o instrumento utilizado para a conseqüente materialização do conjunto de ações e objetivos que foram planejados visando ao melhor atendimento e bem-estar da coletividade”.

2.4 ORÇAMENTO PÚBLICO

2.4.1 Aspectos gerais

O orçamento conforme Oliveira (2002, p. 117), “é a expressão quantitativa dos planos da Administração, e é utilizado para apoiar a coordenação e implementação desses planos”. Dessa forma, consiste em um instrumento que define quantitativamente os objetivos e traz um detalhamento dos fatores necessários para atingí-los, aliados a medidas de desempenho dos recursos ou insumos de toda natureza que possibilitarão a sua execução. Segundo Catelli (2001, p. 250), o orçamento também funciona como um instrumento de controle administrativo, da seguinte forma:

1. como meio de organização e direção de um grande segmento dos processos de planejamento administrativo;
2. como uma contínua advertência em procurar desenvolver os planos e programas guiando a administração no dia a dia.
3. como avaliador de performance real.

Desse modo, o orçamento tem como objetivos principais a projeção de forma integrada e estruturada do resultado econômico-financeiro de um processo de planejamento e o controle do desempenho em face dos objetivos e metas definidas (acompanhamento orçamentário). Neste contexto, uma das principais funções do orçamento é a coordenação dos esforços que serão desenvolvidos pelos gestores para que os objetivos da organização sejam atingidos em sua totalidade. Nessa abordagem, o controle de gestão é baseado em princípios de planejamento das atividades, delegação de autoridade acoplada à responsabilidade, definição de

autoridade e coordenação. Em face desse entendimento, o orçamento integra o sistema de planejamento.

Na esfera governamental, conforme menciona Silva (2000, p. 47)

o orçamento é um plano de trabalho governamental expresso em termos monetários, que evidencia a política econômico-financeira do governo e em cuja elaboração foram observados os princípios da unidade, universalidade, anualidade, especificação e outros (...)

O orçamento anual, de acordo com os princípios abordados no item 2.3, é uma etapa do planejamento de longo ou médio prazo e deve refletir o programa de trabalho de governo, compatibilizando as metas com os recursos financeiros disponíveis. Os programas de trabalho constantes no orçamento através de dotações específicas devem ter suas metas quantificadas, no PPA, em termos físicos e financeiros.

Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu inciso I, parágrafo 59, ratifica o instituído na Lei 4.320/64 ao estabelecer que a fiscalização do cumprimento das normas da referida lei dar-se-á com ênfase dentre outros aspectos, ao cumprimento das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Assim, o acompanhamento da performance pública e a verificação do atingimento das metas estabelecidas na LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) torna-se uma obrigatoriedade (BRASIL, 2000).

Diante do exposto, a mensuração do orçamento em termos físicos e financeiros, é indispensável para permitir a elaboração de um esquema lógico e prático de acompanhamento e execução dos programas e de avaliação dos resultados através do exercício dos controles internos e externos.

2.4.2 A evolução do orçamento

2.4.2.1 Orçamento clássico ou tradicional

O orçamento utilizado pela Administração Pública, antes do advento da Lei nº 4.320/64, era o chamado orçamento clássico ou tradicional. De maneira geral o orçamento clássico ou tradicional, segundo Giacomoni (1996, p. 66), constitui num documento de previsão e autorização de receitas e de fixação de despesas classificadas segundo o objeto de gasto e distribuídas pelos diversos órgãos, para o período de um ano.

Na elaboração do orçamento tradicional, dotava-se um órgão qualquer com as dotações suficientes para pagamento de pessoal e compra de material de consumo e permanente para o exercício financeiro. Os órgãos eram contemplados no orçamento, sobretudo de acordo com o que gastavam no exercício anterior e não em função do que se pretendia realizar (GIACOMONI, 2000, p. 66).

Não se enfatizava, na sua elaboração, o atendimento às necessidades da coletividade e da Administração. Tampouco se destacavam os objetivos econômicos e sociais. Assim, a maior deficiência do orçamento denominado tradicional consistia no fato de que ele não definia o programa de trabalho e nem o conjunto de objetivos almejados.

2.4.2.2 Orçamento-programa

A adoção do orçamento-programa na esfera federal foi efetivada em 1964, a partir da edição da Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964). Em 1967 o Decreto-Lei nº 200/67¹¹, menciona Silva (2000, p. 35), “modificou substancialmente a forma de atuação da Administração Pública”, pois institui o orçamento-programa como plano de ação do Governo Federal, quando, em seu artigo 16, determina: “em cada ano será elaborado um orçamento-programa que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizado no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual” (BRASIL, 1967).

O orçamento-programa é um tipo de orçamento em que, do ponto de vista de sua apresentação, os recursos financeiros para cada unidade orçamentária vinculase direta ou indiretamente aos objetivos a serem alcançados. Ele evidencia os aspectos político-econômico-financeiro e o programa de trabalho da administração, discriminando as despesas segundo sua natureza, enfatizando os fins e os objetivos. Assim, esse tipo de orçamento está intimamente ligado ao Sistema de Planejamento e aos objetivos que o Governo pretende alcançar durante um período determinado de tempo.

¹¹ Editado em 23/02/1967.

2.4.2.3 Orçamento clássico *versus* orçamento-programa

O orçamento-programa e o tradicional ou clássico contrastam principalmente no que diz respeito à ênfase adotada. Enquanto o orçamento-programa deve ser apresentado em termos de produto a ser obtido no final do exercício, o orçamento tradicional enfatiza apenas os elementos de despesa: pessoal civil, pessoal militar, material, etc. No Quadro 1 são sintetizadas as principais diferenças entre o orçamento tradicional e o orçamento-programa.

Orçamento Tradicional	Orçamento Programa
1-O processo orçamentário é dissociado dos processos de planejamento e programação.	1- O orçamento é o elo de ligação entre o planejamento e as funções executivas da organização.
2- A alocação de recursos visa à aquisição de meios.	2- A alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas.
3- As decisões orçamentárias são tomadas tendo em vista as necessidades das unidades organizacionais.	3- As decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis.
4- Na elaboração do orçamento são consideradas as necessidades financeiras das unidades organizacionais.	4- Na elaboração do orçamento são considerados todos os custos dos programas.
5- A estrutura do orçamento dá ênfase aos aspectos contábeis da gestão.	5- A estrutura do orçamento está voltada para os aspectos administrativos e de planejamento.
6- Principais critérios classificatórios: unidades administrativas e elementos.	6- Principal critério de classificação: funcional programático.
7- Inexistem sistemas de acompanhamento e medição do trabalho, assim como dos resultados.	7- Utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e dos resultados.
8- O controle visa avaliar a honestidade dos agentes governamentais e a legalidade no cumprimento do orçamento.	8- O controle visa avaliar a eficiência, a eficácia e efetividade das ações governamentais.

Fonte: Giacomoni (1996, p. 149)

Quadro 1 - Orçamento Tradicional *versus* Orçamento-Programa

2.4.2.4 Orçamento participativo

O orçamento participativo surgiu no Brasil, de acordo com Souza (2000, p. 03) “no final dos anos 70,(...) ainda durante o regime militar, todavia até mesmo pelas condições do contexto político do momento, mais restritivas, tais experiências tiveram pouca visibilidade e, normalmente, vida curta”.

Entretanto, no final da década de 80, já na vigência da nova Constituição, o orçamento participativo, segundo Pires (2002, p. 14), adquiriu grande realce sobretudo nas administrações que tinham à frente líderes políticos filiados ao Partido dos Trabalhadores, como por exemplo Porto Alegre, Vitória, Belo Horizonte, Brasília e Belém, cuja marca principal era a proposta do orçamento participativo. A partir de então, esse tipo de gestão foi ganhando maior solidez e popularidade. Enquanto algumas administrações dinamizavam as experiências participativas em curso outras iniciavam a sua utilização.

O orçamento participativo consiste em sua essência, segundo Souza (2000, p. 8),

em uma abertura do aparelho de Estado à possibilidade de a população (de um município ou mesmo de unidades territoriais administrativas supralocais) participar, diretamente, das decisões a respeito dos objetivos dos investimentos públicos. A população, organizada com base em bairros ou unidades espaciais que agregam vários bairros, debate e delibera, em assembléias, as prioridades de investimento para cada local, cabendo ao Executivo, anualmente, informar a disponibilidade de recursos para investimentos e prestar contas sobre a execução orçamentária do ano anterior.

2.4.3 Princípios orçamentários

O orçamento público adotado no Brasil segue os princípios estabelecidos pela Lei 4.320/64 e sua concepção básica foi extraída, segundo Giacomoni (2000, p. 156), da experiência federal americana obtida com a implantação do Orçamento de Desempenho¹². Essa experiência foi difundida amplamente no final dos anos 50 e início dos anos 60 pela Organizações das Nações Unidas (ONU) e seus diversos mecanismos, inclusive a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) por meio do patrocínio de intensa programação de reuniões e debates de novas propostas visando a assimilação pelas equipes de orçamento dos países-membros.

De acordo com Kohama (1995, p. 64) além de uma exigência legal¹³ é indispensável que o orçamento obedeça a determinados princípios, a fim de que o orçamento seja a expressão fiel do programa de governo, para que seja um instrumento de administração do governo.

Destaca-se a seguir, embora de maneira sucinta, os princípios orçamentários apontados segundo Silva (2000, p. 49) e que “objetivam assegurar o cumprimento dos fins a que se propõe o orçamento”.

¹² Originalmente este tipo de orçamento surgiu de acordo com Schubert (1987) na década de 50 em grandes empresas privadas americanas (Du pont, General Motors etc..) como o nome de PPBS – Planning – Programming Budgeting System, em um esforço para planejar os seus desenvolvimentos empresariais. Posteriormente, ainda na década de 50, o governo americano foi orientado por sua Comissão Executiva (Comissão Hoover) a adotar uma metodologia similar (GIACOMONI, 2000, p. 156).

¹³ Em função dos preceitos emanados pela Constituição Federal particularmente os previstos no § 8º ao Art. 165 e também as disposições contidas na Lei 4.320/64 nos Art 5 e 6º (BRASIL, 1964).

- **Unidade** - Este princípio estabelece que todas as receitas e despesas devem estar contidas num orçamento único, fundamentando-se numa política orçamentária estruturada e uniforme e que se ajuste a um método único, sempre com o objetivo maior de satisfazer as necessidades coletivas.
- **Universalidade** - Os orçamentos deverão incluir todas as receitas e gastos necessários para a manutenção dos serviços públicos, sendo vedado qualquer dedução nas receitas. Este princípio também é denominado princípio do orçamento bruto.
- **Anualidade** - O período orçamentário deve ter a vigência limitada a um período anual.
- **Exclusividade** - O orçamento não deverá conter dispositivos estranhos à previsão de receitas e fixação de despesas.
- **Equilíbrio** - O orçamento deverá manter o equilíbrio, do ponto de vista financeiro, entre os valores de receita e os valores de despesa.
- **Especificação** - Refere-se a classificação e designação das receitas e das despesas. É um aspecto formal, mas de vital importância para a gestão pública, pois tem o intuito de direcionar o orçamento para que as metas delineadas sejam cumpridas. A classificação das receitas obedece a critérios estabelecidos no Código Tributário e a das despesas a critérios econômicos, financeiros e institucionais.

- Uniformidade - O orçamento deve conservar uma estrutura uniforme por meio de distintos exercícios. Os dados orçamentários devem ter homogeneidade nos vários exercícios a fim de permitir uma comparação ao longo do tempo.
- Clareza - O orçamento deve ser claro e compreensivo para qualquer indivíduo.
- Publicidade - O orçamento deve ser objeto de publicidade.

2.4.4 Execução orçamentária

A partir da sanção do Orçamento Anual e seu respectivo registro no sistema orçamentário a sua execução vigorará em conformidade com a realização das ações contidas no planejamento público e expresso na referida Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Plano Plurianual.

O valor das despesas fixadas no orçamento configura o limite a ser gasto pelo ordenador¹⁴. Assim, o valor da despesa orçamentária executada no exercício não pode ser maior do que o fixado na Lei do Orçamento Anual. Esses valores não podem sofrer alterações, salvo quando expresso na própria lei. As alterações desses valores são feitos por meio de créditos adicionais¹⁵. Os créditos adicionais permitem

¹⁴ O ordenador de despesa é nas instituições públicas o responsável legal pela sua execução, é ele quem autoriza ou não a realização dos gastos sobre sua responsabilidade.

¹⁵ Os créditos adicionais dividem-se em: suplementares - são créditos que visam suplementar, completar ou reforçar despesas insuficientes consignadas no orçamento; especiais - são créditos abertos durante o exercício para amparar novos programas e despesas que não configuram no orçamento, ou seja, que não possuam dotações orçamentárias específicas; créditos extraordinários - são créditos abertos para cobrir despesas imprevisíveis e urgentes como decorrentes de guerra, calamidade pública.

a adequação da peça orçamentária às necessidades efetivas ou a uma nova realidade surgida durante a execução do orçamento.

2.4.5 Ciclo orçamentário

O orçamento anual, conforme Kohama (1995, p. 67),

não pode ser concebido ou executado isoladamente do período imediatamente anterior e do posterior, pois sofre influências condicionantes daquele que o precede, assim como constitui base informativa para os futuros exercícios. Sendo necessário compreensão do ciclo orçamentário.

O ciclo orçamentário refere-se ao período em que se processam as atividades peculiares ao processo orçamentário, conforme menciona Silva (1973, p. 230). As atividades fundamentais consubstanciam-se em:

- **Elaboração** - compreende a fixação de objetivos concretos para o período considerado, bem como o cálculo dos recursos humanos, materiais e financeiros necessários a sua concretização, estando essa fixação em conformidade com a LDO;
- **Estudo e aprovação** - esta fase é de competência do Poder Legislativo cabendo a sanção ou não do orçamento pela sociedade por intermédio de seus representantes;
- **Execução** - representa o conjunto de atividades destinadas ao cumprimento dos programas estabelecidos visando objetivos propostos;

- Controle e avaliação - em linhas gerais caracteriza-se pelas operações e atividades pertinentes à fiscalização orçamentária e ao controle administrativo e político (legislativo).

2.4.6 Balanço orçamentário

O balanço orçamentário é uma das Demonstrações Contábeis definidas no artigo 102 da Lei 4.320/64, tendo sua forma estabelecida no anexo 12 da referida lei e cujo modelo encontra-se demonstrado no Anexo A. Essa peça representa no produto final da contabilidade orçamentária e visa demonstrar os valores a serem realizados pelas receitas e despesas previstas no orçamento inicial, suas alterações¹⁶ e os valores efetivamente realizados, sendo um instrumento de auxílio no controle da legalidade e eficiência das operações realizadas (BRASIL, 1964).

Conforme menciona Andrade (2002, p. 251),

o balanço orçamentário é uma posição estática em determinado momento; porém, uma análise comparativa de dois ou mais exercícios, (...) transparecerá inúmeras informações dos rumos que está tomando determinada Administração Pública. E se durante essa análise forem constatados alguns desvio de objetivos, ações corretivas podem e devem ser tomadas para realinhar, novamente, os objetivos da administração com suas ações concretas.

Consoante com esse pensamento e considerando que a execução orçamentária da despesa nunca poderá ser realizada acima do valor previsto no orçamento fiscal, a não ser com a autorização legislativa em forma de créditos adicionais, é oportuno verificar por meio de um estudo detalhado do orçamento se

¹⁶ Suplementações a anulações.

os valores nele contidos no documento inicial teve sua projeção condizente com a realidade, a partir do confronto desse valor com o realizado.

Com a implantação do PPA, além do exposto acima, torna-se oportuno também, analisar o produto gerado pela aplicação desses recursos, confrontando o almejado com o efetivamente realizado. Visando dessa forma verificar a efetividade do orçamento como instrumento de planejamento e controle gerencial.

2.4.7 Indicadores ou índices de análise do orçamento

A obtenção de um índice ou quociente se dá pela simples relação entre dois dados. À medida que se quer extrair determinada informação tem-se de efetuar a escolha da mais adequada dessa relação, a fim de suprir as necessidades do momento. A utilização da análise de índices depende intrinsecamente do objetivo que se pretende atingir, da pergunta que deve ser respondida pelo resultado do índice.

Como forma de atingir-se o objetivo deste trabalho, item 1.3, adotou-se o indicador de execução de despesa e indicador de execução física, os quais são discutidos no capítulo 3.

O indicador de execução de despesa demonstra a proporção realizada da despesa prevista, objetivando verificar a pertinência dos valores previstos, ou seja, demonstra se os custos previstos relativos a cada ação orçamentária encontram-se em conformidade com o realizado. Sendo, um dos parâmetros de análise quanto à eficácia das ações.

O indicador de execução física demonstra a proporção do produto almejado que foi gerado. Assim permite avaliar se a ação orçamentária atingiu sua meta física e em que proporção. Também constitui um dos parâmetros de análise quanto à eficácia das ações orçamentárias.

2.5 INTEGRAÇÃO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

O planejamento em linhas gerais, com base em conceitos apresentados, visa determinar os objetivos e metas da organização, alocando os recursos disponíveis aos planos e programas com o intuito de atingir esses objetivos.

A função de planejar, consoante Albuquerque *apud* Cochrane *et al* (2003, p. 05), “consiste num processo racional para definir objetivos e meios de atingí-los, ou seja, a formulação sistemática de um conjunto de decisões, devidamente integrado, que expressa os propósitos e condiciona os meios para alcançá-los”.

Para as instituições públicas, bem como para as instituições privadas, o planejamento é imprescindível a fim de propiciar o uso ótimo dos recursos disponíveis a fim de cumprir sua missão. Dessa forma, o planejamento das ações governamentais e suas respectivas alocações dos recursos, visando sua ótima utilização, é um dos fatores desencadeadores do processo de planejamento, principalmente no setor público.

Para que os objetivos previstos nos planos (PPA e LDO) se materializem é necessário que seu conteúdo seja desenvolvido de modo a orientar as ações a

serem realizadas por cada uma das unidades responsáveis pela execução dos programas e/ou projetos. Esse detalhamento se dá via programação.

Programar, segundo Gutierrez *et al apud* Silva (1993, p. 190)

é um método racional que permite tomar decisões a fim de fixar metas quantitativas para os objetivos que devem ser cumpridos por cada programa, definir o tipo de ações a serem realizadas, definir os métodos de trabalho e selecionar a alternativa tecnológica (de utilização de recursos) mais conveniente, dadas a disponibilidades de recursos; determinar a qualidade dos resultados a serem obtidos; fixar a qualidade, quantidade e oportunidade em que devem ser utilizados os recursos humanos, materiais e tecnológicos; (...) a fim de atingir as metas na data correspondente.

As informações decorrentes desse detalhamento, ou seja, da programação são alimentadoras para elaboração do orçamento, onde vão estar refletidas, como visto anteriormente, as situações previstas no PPA.

Por seu turno, conforme Silva (1993, p. 195), o orçamento constitui num instrumento de coordenação das atividades do setor público, à medida que estes são elaborados baseados nos objetivos e metas contidos nos planos (plano plurianual e LDO). Essa coerência entre os objetivos decorrentes do planejamento e os constantes no orçamento confere a esses documentos a propriedade de instrumentos básicos de gestão. Assim, pode-se dizer que as etapas técnicas de elaboração do orçamento (Figura 4) são: planejamento, programação e orçamento.



Fonte: Elaborado pelo autor

Figura 4 - Etapas da elaboração do Orçamento

O planejamento, a programação e o orçamento constituem de certa forma, conforme Silva (2000, p. 47) em um sistema integrado de gerência tendo como

objetivo a avaliação dos custos para a consecução das metas traçadas em comparação com os benefícios a serem esperados dos mesmos. E, dessa forma, tornar possível o uso inteligente de recursos pelo setor público.

O planejamento estratégico da Administração Pública consubstancia-se no Plano Plurianual, que contempla as diretrizes e os programas a serem implantados com a finalidade de alcançar as diretrizes traçadas. Os programas devem estabelecer os objetivos a serem alcançados e as ações que serão executadas com esse fim, sendo que essas ações devem ser mensuráveis por metas (financeiras e físicas). Esses programas, conforme cita Silva (1993, p. 54), “são conjuntos de atividades voltadas para a concretização da estratégica (...)”, são assim o elo de integração entre o PPA e o Orçamento¹⁷, haja visto que os recursos destinados a cada programa encontram-se discriminados no orçamento de maneira detalhada, ou seja, destacando os recursos destinados a cada ação orçamentária (atividade ou projeto).

Com o advento da LRF, a preocupação com o controle quanto à execução dos programas estabelecidos tornou-se ainda mais evidente, não só no que tange ao aspecto legal dos atos do governo, mas, sobretudo com relação ao acompanhamento, de maneira ampla, das ações do gestor público, a fim de que as funções possam ser executadas eficientemente e verificado o cumprimento das metas do programa de trabalho. Também as peças orçamentárias passaram a ter maior notoriedade, necessidade e importância em todos os aspectos sendo também instrumentos de controle e avaliação.

¹⁷ Tanto o PPA quanto o Orçamento são considerados neste estudo como instrumentos de planejamento.

Gutierrez *apud* Silva (1993, p. 195) considera que,

a exigência de que o orçamento seja formulado em função do planejamento é, ao mesmo tempo, uma exigência natural do sistema orçamentário pois é assim que se obtém a coerência de objetivos de ambos os sistemas em função de um objetivo comum determinado pelo sistema de gestão, o que confere ao planejamento e ao orçamento a qualidade de instrumento básico para a tomada de decisão em uma organização.

O orçamento, conforme menciona Andrade (2002, p. 56), “quando bem elaborado, transforma-se num instrumento de planejamento deixando de ser apenas formalidade legal, permitindo que a execução orçamentária ocorra na mais perfeita ordem”.

O orçamento também é um instrumento de coordenação e controle dos planos traçados pela administração, pois nele constam em termos quantitativos os planos da administração.

2.6 O CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.6.1 Aspectos gerais

A Administração Pública tem, basicamente, como instrumentos de controle interno, o orçamento e a contabilidade. Além disso, a função controle é exercida em decorrência de exigências legais. A importância do controle na Administração Pública brasileira passou a ser destacada, principalmente, com a Reforma Administrativa de 1967, consoante o artigo 6º. do Decreto-lei nº 200/67, que coloca o controle, ao lado do planejamento, entre os cinco princípios fundamentais que norteiam a atividade operacional na Administração Pública, a saber,

Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais:

I - Planejamento.

II - Coordenação.

III - Descentralização.

IV - Delegação de Competência.

V - Controle. (BRASIL, 1967)

A Constituição Federal¹⁸, conforme BRASIL (1988), também deu ênfase ao controle na Administração Pública, dispondo sobre a obrigatoriedade da existência de controle nos seguintes níveis:

- a) Controle externo - por definição controle externo é aquele que realizado por órgão estranho à administração responsável pelo ato controlado. Na Administração Pública esse controle é exercido pelo Poder Legislativo, por meio da fiscalização financeira, contábil e orçamentária e cujo foco principal é a observância da probidade da Administração;
- b) Controle interno - é definido como o controle realizado pela organização responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria administração. Assim, na esfera pública qualquer controle efetivado pelo Poder Executivo, sobre seus serviços ou agentes, é considerado controle interno.

¹⁸ Artigos 70, 73 e 74 da Constituição Federal. Esses artigos ratificam o disposto na Lei 4.320/64 em seus artigos 76 a 82.

2.6.2 Controle interno

Para Reis (1996, p. 356),

o controle interno compreende o plano de organização e todos os métodos e medidas adotados pela administração para salvaguardar seus ativos, desenvolver a eficiência nas operações, estimular o cumprimento das políticas administrativas prescritas e verificar a exatidão e a fidelidade dos dados da contabilidade.

Além de uma exigência legal o controle interno, para muitos autores, é o processo pelo qual a administração se assegura, tanto quanto possível, de que a organização segue os planos e as políticas da administração. Dentro desse enfoque, pode-se afirmar que, o controle deve seguir lado a lado com a execução das ações como forma de orientá-la sobretudo quanto à destinação dos recursos, comparando, segundo Schmidt (2002, p. 134) “a forma com que os recursos realmente foram consumidos com a forma que deveriam ser”, tendo como intuito de que os objetivos não sejam desviados. Segundo Reis e Machado Jr. (1996, p. 140), “o controle interno é fundamental para o êxito da Administração, pois, permite o conhecimento seguro do que está acontecendo”.

Segundo Cochrane *et al* (2003, p. 07),

a função do controle é indispensável para acompanhar a execução de programas e apontar suas falhas e desvios; velar pela boa utilização, manutenção e guarda dos bens patrimoniais; verificar a perfeita aplicação das normas e princípios adotados e constatar a veracidade das operações realizadas.

Assim, a administração deve voltar atenção a função do controle com o intuito de que as metas e objetivos, previamente delineados a partir de seus planos e programas, sejam atingidos com a execução de suas ações.

De acordo com o artigo 74 da Constituição Federal, (BRASIL, 1988), o controle interno tem a finalidade de:

- Avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos;
- Comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial;
- Exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias;
- Apoiar o controle externo.

As finalidades do controle aqui expostas podem ser atingidas por intermédio do controle orçamentário, haja visto que no orçamento encontram-se delineados as metas e os meios para atingí-las.

2.6.3 O controle orçamentário como forma de avaliação de desempenho na Administração Pública

O controle interno, como citado no item anterior, tem finalidade de subsidiar os responsáveis pela gestão administrativa no acompanhamento e direcionamento das ações. Dessa forma, o controle da execução do orçamento visa a consecução de seus objetivos mediante a utilização ótima dos recursos colocados a sua disposição. O controle orçamentário visa assim analisar a eficácia do curso das ações realizadas, servindo de *feedback* do processo orçamentário.

Assim, o controle assume um caráter norteador das ações executadas e quanto acompanhado de maneira sistemática possibilita a avaliação. A avaliação analisa minuciosamente essas variações entre o planejado e o realizado, realimentando o processo com novas informações, sejam para a fase de planejamento, ou para a de execução conforme as evidências apresentadas. De maneira geral, as fases de execução, controle e avaliação devem seguir concomitantemente, pois dessa forma, possíveis desvios podem ser minimizados e os resultados maximizados.

Entretanto, conforme menciona Reis e Machado Jr. (1996, p. 141), “poucas Administrações no Brasil possuem sistemas de controle eficiente”. Ademais, o próprio entendimento da execução orçamentária, em termos de resultado, eficiência, eficácia e efetividade alcançada, não é algo de fácil compreensão ou mesmo de constatação devido, dentre outros fatores, aos próprios termos e informações geradas pelo sistema de contabilidade governamental. Esse entendimento é algo que se persegue, Ribeiro Filho afirma que,

o que se persegue é a capacidade dos sistemas de contabilidade governamental evidenciarem resultados que possam traduzir graus de eficiência. Esta, sem dúvida, é uma fronteira fundamental a ser atingida, de forma que a credibilidade do processo de comunicação e o acompanhamento da performance pública sejam viabilizados.

Deve-se ressaltar, que essa necessidade é decorrente do fato, que os gestores públicos possuem a obrigação de prestar contas de seus atos. Essa obrigação é fruto da responsabilidade que lhes fora delegada de agir em nome da sociedade. Segundo Silva (1993, p. 250), “essa prestação de contas se dá via avaliação de desempenho”.

A avaliação de desempenho, de acordo com Catelli (2001, p. 219), “deve evidenciar as reais potencialidades de performance, bem como eventuais desvios e suas causas, demonstrando necessidades ou oportunidades de se ajustarem as expectativas e os padrões desejados”. Tendo assim, como base o orçamento que possibilita comparar os resultados obtidos (realizados) e os desejados (planejados), a fim de concluir pela adequação ou não desses resultados.

Entretanto, em sua grande maioria, os sistemas de avaliação¹⁹ utilizados pelos órgãos públicos consideram economicamente, pela sua expressão monetária, apenas os custos incorridos, conforme pode ser observado no Anexo A, onde se encontra ilustrado os Demonstrativos exigidos pela Lei 4.320/64 (BRASIL, 1964).

A avaliação baseada apenas em valores monetários, sobretudo nos órgãos da Administração Pública, não se mostra muito eficiente sendo necessário o estabelecimento de indicadores. Mais do que o estabelecimento de indicadores deve haver uma avaliação periódica desses, conforme menciona Gomes e Salas (2001, p. 73),

apresentação da informação no quadro de indicadores permite avaliar de forma periódica e simplificada o desempenho dos responsáveis pelas unidades, por meio da análise dos desvios, medidas em termos absolutos ou em percentuais, resultantes da diferença entre os objetivos iniciais e os resultados alcançados.

Assim, a avaliação do orçamento deve focar não somente a legalidade dos atos e sim o atendimento às metas pré-estabelecidas, física e financeira. Para tanto a utilização de indicadores de desempenho evidenciando o grau em que as metas

¹⁹ Existem sistemas de avaliação, aplicados as empresas privadas, que consideram fatores e indicadores não financeiros como os sistemas alicerçados no *Balanced Scorecard*, entretanto essa ferramenta encontra-se no Brasil em fase de implantação, não sendo uma prática padrão. Assim utiliza-se a generalização mencionada.

foram atingidas pode ser uma ferramenta importante a fim de apurar a adequação dos resultados obtidos aos anseios da organização.

Capítulo 3

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

3.1 Classificação da pesquisa

Conforme citado no item 1.5, a busca da resposta à situação problema se processa por meio de um estudo empírico-analítico, que segundo Martins (2000, p. 26) “privilegiam estudos práticos e sua proposta tem caráter técnico, restaurador e incrementalista”.

No que refere-se aos procedimentos utilizados o tipo de pesquisa deste estudo possui um caráter exploratório (estudo de caso) e documental.

O caráter exploratório é evidenciado, nesta pesquisa, pela realização de um estudo de caso na Prefeitura Municipal de Vitória. O estudo de caso, segundo Vergara (1998, p. 47) “é circunscrito a uma ou poucas unidades entendidas como (...) um órgão público, uma comunidade, ou mesmo um País. Tem caráter de profundidade e detalhamento”.

De acordo com Gil (1996, p. 45), “a pesquisa documental tem como base contribuições de diversos autores, artigos, livros e materiais que não receberam ainda um tratamento analítico ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”.

Os dados que alicerçaram a pesquisa foram coletados em documentos fornecidos pelos setores responsáveis pela Contabilidade e pelo planejamento da Prefeitura Municipal de Vitória, ou seja, documentos que ainda não receberam um tratamento analítico o que caracteriza a pesquisa como documental.

A partir das informações obtidas nesses documentos, fez-se a avaliação das ações dos programas utilizando-se os indicadores de execução orçamentária da despesa e os indicadores de execução física de cada ação relativa aos programas propostos pelas Secretarias Municipais antes e após a implantação do PPA visando apurar a eficiência do planejamento municipal.

Dessa forma, e, tendo o primeiro PPA elaborado e implantado pela Prefeitura de Vitória iniciado seu período de atuação em 2002, a análise dos indicadores de execução de despesa reporta-se aos 02 exercícios anteriores e aos 02 exercícios posteriores a sua implantação, ou seja, 2000 a 2003. No que se refere ao indicador de execução física a análise restringe-se aos exercícios de 2002 e 2003 haja visto que, antes da implantação do PPA não foi constatado a existência de um documento que permita a apuração e análise dos indicadores de execução física.

3.2 DELINEAMENTO DAS VARIÁVEIS DE ANÁLISE

Os indicadores de avaliação do orçamento utilizados com o intuito de demonstrar o desempenho alcançado das ações orçamentárias encontram-se baseado na proposta de Silva (1993, p. 152), e “visam permitir a avaliação se a atividade está atingindo seu objetivo ou meta”.

Assim, utilizou-se os seguintes indicadores: indicador de execução física (IEF) e indicador de execução de despesa (IED).

3.2.1 Indicador de execução física

O indicador de execução física permite avaliar se a ação orçamentária (atividade/projeto) está atingindo seu objetivo ou meta, estando assim, voltado para os resultados, sendo um dos parâmetros de análise quanto à eficácia dos programas e suas respectivas ações. De maneira geral, por referir-se a resultado pode-se afirmar que quanto maior este indicador melhor o desempenho.

$$IEF = \frac{OA}{OE}$$

Legenda:

IEF- Indicador de execução física do programa

OA- Objetivo físico atingido (quantidade realizada)

OE- Objetivo físico esperado (quantidade esperada)

3.2.2 Indicador de execução de despesa

O indicador de execução da despesa da ação governamental permite avaliar se os custos planejados relativos à ação orçamentária (atividade/projeto) encontram-se em conformidade com o efetivamente gasto, sendo assim também um dos parâmetros de análise quanto à eficácia dos programas e suas respectivas ações.

Genericamente, por referir-se a gastos pode-se afirmar que quanto menor este indicador melhor o desempenho. Entretanto, devido ao objeto de estudo ser uma entidade pública essa afirmativa merece algumas ressalvas as quais serão abordadas quando da análise desses indicadores.

$$\text{IED} = \frac{DR}{DA}$$

Legenda:

IED- Indicador de execução da despesa da ação

DR - Despesa realizada,

DA - Despesa autorizada quanto da elaboração e aprovação da LOA-Lei de Orçamento Anual, ou seja, a prevista para cada ação.

3.3 TRATAMENTO DOS DADOS

Com o intuito de verificar mudanças na execução do orçamento, para o exercício anterior a elaboração do PPA, utilizou-se apenas o IED (Indicador de Execução de Despesa) das dotações orçamentárias que tiveram desembolsos no exercício e que não são referentes às atividades de apoio e manutenção dos serviços administrativos, ou seja, que possuem metas físicas definidas no PPA.

São excluídas do rol de observações as dotações pertinentes às remunerações, aquisições de suprimentos de almoxarifado. Essa subtração deu-se em virtude dessas despesas não terem metas físicas definidas, e, além disso, essas despesas podem sofrer influências do desempenho de outras ações orçamentárias,

como por exemplo, a construção de espaço para atendimento social, pode gerar um aumento nos gastos com suprimentos de almoxarifado, ou seja, de suprimentos de almoxarifado.

Após a implantação do PPA, utilizou-se além do IED (Indicador de Execução de Despesa) o IEF (Indicador de Execução Física) das ações que além de terem tido movimentação orçamentária no período tiveram seus respectivos produtos apurados.

Dessa forma, não foi possível a análise de todos os programas e suas respectivas ações constantes no PPA, tendo em vista que nem todas as ações orçamentárias pertinentes aos projetos/atividades possuem metas físicas e/ou desembolso financeiro definidos, motivo pelo qual estes foram subtraídos da amostra. Além dessas ações orçamentárias subtraiu-se da amostra as ações que não tiveram seus produtos apurados nos exercícios de 2002 e 2003, devido a estar sendo ainda discutido no âmbito municipal a melhor forma de apurá-los. Assim, os dados observados nesta pesquisa, totalizaram,

- 55 ações em 2000;
- 64 ações em 2001;
- 46 ações em 2002;
- 52 ações em 2003.

Com relação as ações realizadas nos exercícios de 2002 e 2003, correspondem a respectivamente, a 26 e 27 programas propostos no PPA.

3.4 FERRAMENTA ESTATÍSTICA

A fim de atingir o objetivo proposto, o tratamento estatístico dos dados adotado neste trabalho consubstancia-se no teste de média visando constatar possíveis diferenças entre as médias dos indicadores de execução. A escolha do procedimento de teste a ser utilizado, paramétrico ou não-paramétrico, tem como fator determinante a distribuição dos dados observados.

Conforme menciona Martins (2002, p. 268), “o teste paramétrico para igualdade de média exige populações com distribuição normais de mesma variância”. Dessa forma, para ser utilizado um procedimento paramétrico faz-se necessário que os dados observados tenham uma distribuição normal. Por outro lado, os testes não paramétricos, de acordo com Hoffman (1980, p. 213), “ podem ser aplicado sem a necessidade de estabelecer uma pressuposição a respeito da distribuição da variável”.

Visando a verificação com relação ao atendimento ou não ao pressuposto da normalidade os dados observados foram submetidos ao teste de normalidade *Ryan-Joiner*²⁰ com o auxílio do pacote estatístico MiniTab²¹. Entretanto, antes da análise quanto a normalidade dos dados efetuou-se a análise da inferência estatística a fim de constatar possíveis *outliers* que se permanecerem na amostra podem influenciar na análise, conforme tratado no item a seguir.

²⁰ Dentro do pacote estatístico utilizado (MiniTab) o teste de normalidade *Ryan-Joiner* é o mais “rigoroso”.

²¹ Mini Tab versão 13.32.

3.4.1 Análise da inferência estatística

Nesta etapa da pesquisa, extraiu-se para análise os dados constantes no QDD – Quadro de Detalhamento de Despesa e do relatório de movimentação orçamentária relativo aos gastos realizados no período de 2000 a 2003. Com relação aos produtos gerados por cada ação, os dados para análise foram extraídos de relatórios elaborados pelo Departamento coordenador da implantação do PPA, na Prefeitura Municipal de Vitória.

A partir da análise da inferência estatística do do IED (Indicador de Execução de Despesas) e do IEF (Indicador de Execução Física) das ações, observando-se sobretudo o intervalo de oscilação²² em torno da média, pode-se identificar a existência de possíveis *outliers*. Os *outliers* são, de acordo com Martins (2002, p. 59), “observações que fogem das dimensões esperadas”.

Como forma de minimizar a existência de possíveis *outliers*, subtraiu-se dos dados a serem observados os valores extremos dos indicadores de execução. O detalhamento das ações orçamentárias excluídas da análise encontra-se no Apêndice B.

3.4.2 Análise da normalidade dos dados

De acordo com Levine (2000, p. 219),

²² Oscilação essa que estatisticamente é apurada calculando-se o desvio padrão de determinada base de dados.

a distribuição normal possui propriedades teóricas importantes. Entre elas são:

1. Em termos de aparência, ela é simétrica e tem formato de sino.
2. Suas medidas de tendência central (...) são todas idênticas.(...)
3. Sua dispersão média é igual a 1,33 desvio padrão.
4. Sua variável aleatória associada possui um intervalo infinito.

Levine (2000, p. 239) menciona ainda que,

na prática, alguns fenômenos (...) que observamos podem somente se aproximar dessa propriedades teóricas.

Entretanto, muitos fenômenos contínuos não se distribuem de maneira normal nem sequer se aproximam de uma distribuição normal. Para tais fenômenos, as características descritiva de seus dados não combinarão bem com essas quatro propriedades de uma distribuição normal

Visando verificar a normalidade dos dados observados (IED e IEF) utilizou-se um dos caminhos apontados por Levine (2000, p. 239), que é a construção do gráfico de probabilidade normal. Assim, realizou-se o teste de normalidade *Ryan-Joiner*, ao nível de significância de 1% com a utilização do pacote estatístico Mini Tab.

O gráfico da probabilidade normal, segundo Levine (2000, p. 240),

é um gráfico bidimensional dos valores dos dados observados no *eixo vertical* com seus valores de quantis²³ correspondentes partir de uma distribuição normal padronizada no *eixo horizontal*.

Se os pontos marcados no gráfico parecem estar distribuídos em uma linha reta imaginária ou próximos de uma linha reta imaginária que cresce a partir do canto esquerdo inferior do gráfico até o canto direito superior, teríamos a evidência de que o conjunto de dados obtido seria distribuído de maneira normal (ou pelo menos proximadamente normal). Por outro lado, se os pontos marcados no gráfico parecem desviar de algum modo dessa linha reta imaginária, teríamos então motivo para acreditar que o conjunto de dados obtidos não se distribui de maneira normal (...)

²³ Quantis são medidas de localização não centrais que são empregadas particularmente ao se resumirem ou descreverem as propriedades de grandes conjuntos de dados numéricos, exemplo: quartis e decis.

Os resultados apurados no teste de normalidade *Ryan-Joiner* encontram-se demonstrados no capítulo 4.

3.4.3 A escolha do teste de hipótese aplicado

Visando a verificação e análise quanto a possíveis diferenças na média obtida em cada exercício dos indicadores de execução, utilizou-se o teste de média. A escolha do teste de média aplicado tem como base a normalidade ou não dos dados analisados.

Para os dados cuja distribuição dos dados assume as características de uma distribuição normal utilizou-se o teste Z bicaudal com o auxílio do Excel²⁴. Entretanto para os dados que não possuem uma distribuição normal adotou-se o teste de *Mann-Whitney* para verificar a igualdade ou não das médias dos indicadores de execução relativo aos exercícios de 2002 e 2003 com o auxílio do pacote estatístico *Statística*²⁵.

O Teste de *Mann-Whitney* trata-se, conforme Martins (2002, p. 268), “uma interessante alternativa ao teste paramétrico para igualdade de médias (...), pois o teste de *Mann-Whitney* não exige nenhuma hipótese sobre distribuições populacionais e suas variâncias”.

O teste, segundo Silver (2000, p. 319),

²⁴ O uso do excel se justifica pois os pacote estatístico Mini Tab e *Statística*, não apresenta o teste Z para duas amostras o que dificulta a análise.

²⁵ *Statística* versão 6.0.

verifica se duas populações são, ou não, diferentes (...).o teste de *Mann-Whitney* é, portanto, muito mais geral porque encontra qualquer diferença, seja ela devida à diferença de médias, variâncias ou de forma de distribuição. É preferível testar separadamente a diferença de médias, variâncias ou da forma de distribuição, pois ganhamos mais conhecimento sobre porque as populações diferem.

Assim, sendo o objetivo deste trabalho comparar o comportamento dos indicadores de execução, utilizou-se o teste de *Mann-Whitney* com a finalidade de verificar diferença entre as populações analisadas através da média de cada período.

Baseado na premissa de que o PPA busca, como vê-se adiante, ordenar e orientar as ações governamentais de forma que as metas fixadas sejam atingidas, trazendo assim um melhor desempenho da ação governamental procurou-se verificar evidências quanto a alteração de comportamento entre a média do IED (Indicador de Execução de Despesa) nos período de 2000 a 2003, ou seja, se a média do IED nesse período sofreu alguma alteração.

Com relação ao IEF (Indicador de Execução Física), que só pode ser apurado após a implantação do PPA, procurou-se verificar a existência de evidências quanto a alteração de comportamento entre a média do IEF no decorrer da utilização do PPA como ferramenta de gestão.

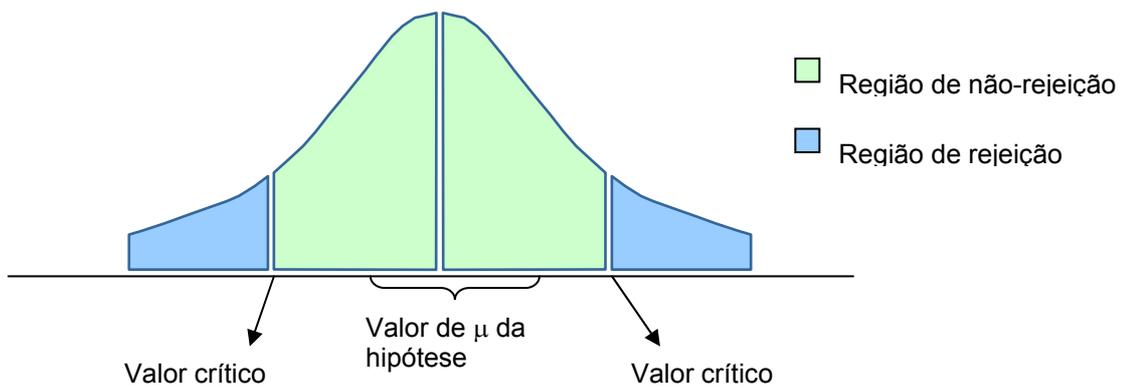
Diante do exposto, tem-se as seguintes hipóteses estatísticas:

H_0 : $\mu_{t-1} = \mu_t$, ou seja, a média do período anterior é igual à média do período analisado;

H_1 : $\mu_{t-1} \neq \mu_t$, ou seja, a média do período anterior é diferente a média do período analisado;

Conforme Levine (2000, p. 332),

a distribuição de amostragem da estatística do teste divide-se em duas regiões, uma **região de rejeição** (às vezes chamada de região crítica) e uma **região de não-rejeição**. Se a estatística do teste cair na região de não-rejeição, a hipótese do teste não pode ser rejeitada.



Fonte: Stevenson (1986, p. 227)

Figura 5 - Regiões de rejeição e não rejeição do teste de hipótese

Cabe salientar que as regiões de rejeição ou não rejeição, Figura 5, são aplicadas tanto nos testes paramétricos como nos não paramétricos.

Como forma de complementar os resultados obtidos com a aplicação dos testes não paramétricos, adotados a partir da constatação da não normalidade das variáveis realizou-se adotando-se o pressuposto da normalidade dos dados, o teste de média paramétrico (teste Z), a fim de verificar se a adoção desse pressuposto altera o resultado obtido, comparando-os.

A adoção do pressuposto da normalidade dos dados encontra-se alicerçada no Teorema do Limite Central onde, de acordo com Levine (2000, p.259), afirma que,

à medida que o tamanho da amostra (numero de observações em cada amostra) se torna *suficientemente grande*, a distribuição de amostragem da média aritmética pode ser aproximada pela distribuição normal(...) independentemente do formato da distribuição dos valores individuais na população.

Assim, sendo o número de observações em cada exercício relativamente grande, segundo Stevenson (1986, p. 202), cabe a aplicação desse Teorema.

3.4.4 A avaliação do desempenho das ações orçamentárias

No que se refere à avaliação do desempenho das ações orçamentárias nos exercícios 2002 e 2003, após apuração dos indicadores, essas ações serão agrupados com base nos parâmetros²⁶ estabelecidos pelas medianas relativas a cada indicador, o que possibilita evidenciar a posição relativa de cada ação dentro do universo de dados pesquisados.

A utilização da mediana fundamenta-se no fato dessa medida ser segundo Levine (2000, p.122) “o valor do meio em uma sequência ordenada de dados”. Além disso, observou-se na apuração dos indicadores de execução adotados a existência de valores extremos, fato que justifica o uso da mediana ao invés de qualquer outra medida de tendência central, conforme menciona Levine (2000, p.122) “a mediana não é afetada por qualquer observação extrema em um conjunto de dados. Assim, sempre que uma observação extrema está presente, é apropriado utilizar a mediana em vez da média aritmética para descrever um conjunto de dados”.

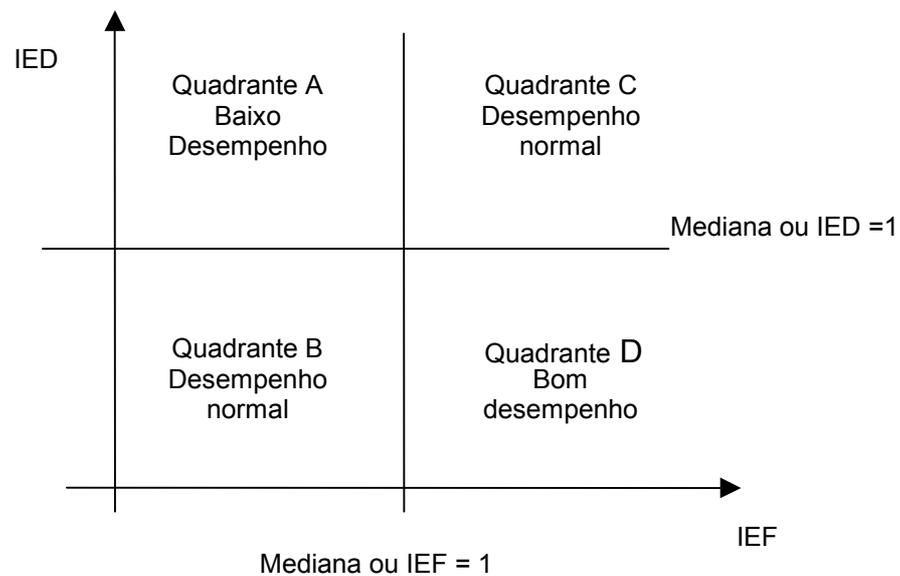
Como forma de complementar a efetua-se posteriormente a análise a partir do ponto onde os indicadores de execução são iguais a 1, ou seja, a partir do ponto onde o planejado e o executado foi exatamente iguais.

Dessa forma, as ações orçamentárias relativo aos exercício de 2002 e 2003 foram divididas em grupos adotando-se o seguinte critério:

- Grupo A - IED superior ao parâmetro utilizado (mediana ou 1) e IEF inferior ao parâmetro utilizado (mediana ou 1);
- Grupo B - IED inferior ao parâmetro utilizado (mediana ou 1) e IEF inferior ao parâmetro utilizado (mediana ou 1);
- Grupo C - IED superior ao parâmetro utilizado (mediana ou 1) e IEF superior ao parâmetro utilizado (mediana ou 1);
- Grupo D - IED inferior ao parâmetro utilizado (mediana ou 1) e IEF superior ao parâmetro utilizado (mediana ou 1).

Após o agrupamento das ações de acordo com sua posição relativa, serão distribuídos nos quadrantes tendo como referencial os indicadores apurados e suas respectivas medianas, conforme demonstrado na Figura 6. Estando as ações (projeto/atividade) agrupadas de acordo com sua posição relativa, pode-se avaliá-los de forma objetiva e verificar se houve mudanças entre o exercício de 2002 e 2003, quanto à classificação das ações.

²⁶ Parâmetros são medidas descritivas que representam as propriedades de tendência central, variação e formato utilizados para extrair e resumir as principais características do conjunto de dados calculados com base na população de dados.



Fonte: Elaborado pelo autor

Figura 6 - Posições relativas das ações orçamentárias

Acreditando-se que haja uma relação direta entre o gasto financeiro e o produto gerado. A classificação das ações partiu do pressuposto que quanto maior o volume de recursos aplicados numa ação maior a obtenção/geração de um produto. Dessa maneira, pode-se afirmar, em conformidade com a Figura 6, que os projetos agrupados no quadrante B e C possuem um desempenho normal, por outro lado, as ações agrupadas no quadrante A possuem um baixo desempenho e as ações agrupadas no quadrante D um bom desempenho. Cabe salientar que, para efeito de análise, as ações que se encontram exatamente na linha central de corte, ou seja, na mediana considerou-se como desempenho normal.

Capítulo 4

4 O CASO: PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA

4.1 CENÁRIO

Em 1991 foi editado o primeiro Plano Plurianual no Brasil (Lei nº 8.173 de 30/01/01), no qual foram delineados os objetivos, as diretrizes e as metas da administração federal, para o quinquênio seguinte. No âmbito estadual e sobretudo no municipal a adoção efetiva do PPA ainda é algo que se encontra em fase de desenvolvimento, não sendo atualmente adotado por todos os municípios, sendo São Paulo, Belo Horizonte, Juiz de Fora e Vitória exemplos de municípios que o implantaram.

A Prefeitura de Vitória conta atualmente com 28 unidades administrativas que possuem o *status* ou poder de Secretarias Municipais, tendo assim dotações orçamentárias específicas, incluindo-se aqui as Administrações Regionais que passaram a ter atribuições de secretaria em 2002. As Administrações Regionais constituem-se em unidades administrativas de apoio direto ao Prefeito e visa estabelecer um canal de acesso direto para as reivindicações populares e atendimento mais rápido às necessidades de cada região.

As unidades administrativas intituladas Administrações Regionais atuam como elo entre a comunidade e o governo, não participando diretamente da realização dos programas ou mesmo projetos desenvolvidos para atender às

necessidades das comunidades, o que em termos de PPA significa dizer que essas unidades não possuem programas com metas físicas e financeiras pré-estabelecidas.

Similarmente as Administrações Regionais encontram-se outras unidades administrativas tais como: Auditoria, Coordenação e Governo. Essas unidades também não possuem programas específicos atuando como órgão de planejamento, articulação e controle das ações para que as ações previstas sejam executadas com êxito respeitando os princípios da administração pública.

Com relação à utilização do PPA, como instrumento gerencial, o município de Vitória elaborou o seu primeiro PPA em 2001 abrangendo o período de 2002-2005, nele constam originalmente 65 programas, sendo:

- 46 programas finalísticos;
- 03 programas finalísticos de gestão integrada;
- 05 programas de gestão de políticas públicas;
- 02 programas de apoio ao estado;
- 07 programas de serviços administrativos;
- 02 programas de apoio administrativo.

O PPA de Vitória foi resultado de um amplo estudo que se iniciou em 1996, com a participação efetiva da população, por meio de suas lideranças, de empresários e do próprio corpo gerencial do município, a fim de delinear planos de ação visando o desenvolvimento municipal.

O Plano Plurianual ordena as ações do governo estabelecendo metas relativas ao desembolso e ao produto gerado por cada ação. Anteriormente à implantação do PPA na Prefeitura Municipal de Vitória, constatou-se que as Secretarias possuíam cotas para desempenhar suas ações²⁷, fragmentadas por programas e/ou projetos. Contudo, esses programas e/ou projetos não possuíam um plano estruturado com estabelecimento de metas claras, também não possuíam com relação ao orçamento um detalhamento financeiro e/ou físico. Com a implantação do PPA este cenário mudou, tendo em vista que na própria estrutura do documento, devido entre outros fatores, a exigências impostas pela legislação, há um detalhamento dos programas o que permite um acompanhamento objetivo de seu desempenho nesses dois aspectos.

A proposta orçamentária que deve estar coerente tanto com a LDO quanto com o PPA, é elaborado na Prefeitura Municipal de Vitória com a participação popular, ou seja, adota-se o chamado orçamento participativo desde o final da década de 80, como citado no item 2.4.2.4. Assim a população, por intermédio de suas lideranças comunitárias e de classe ajudam a definir os caminhos a serem seguidos pela Administração no intuito de promover o máximo de benefícios a sociedade face aos recursos disponíveis, ou seja, otimizar a aplicação desses recursos.

²⁷ Até essa data não havia uma distinção conceitual claramente definida quanto ao estabelecimento de programas e projetos, ambos se confundiam. E por não haver nenhum documento que desvinculasse essa informação no âmbito municipal, também não foi feito no ano de 2001.

4.1.1 Conceitos adotados pelo PPA Vitória 2002-2005

O PPA de Vitória relativo ao período 2002-2005 foi elaborado utilizando-se dos seguintes conceitos:

Programa - constitui-se num instrumento da organização governamental. Articula o conjunto de ações que concorreram para um objetivo comum pré-estabelecido, mensurado por indicador, visando à solução de um problema ou ao atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade.

Programa finalístico - resulta de bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade.

Programa finalístico de gestão integrada - envolve um conjunto de áreas administrativas para a execução de seus objetivos.

Programa de gestão de políticas públicas - abrange ações de gestão de Governo relacionadas à formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas.

Programa de apoio administrativo - engloba as ações de natureza tipicamente administrativa que não têm suas despesas passíveis de apropriação nos programas finalísticos.

Programa de serviços administrativos - resulta de bens e serviços prestados por órgão da administração direta para o Poder Público Municipal.

Programa de serviço ao Estado - resulta em bens ou serviços ofertados diretamente ao Estado, por instituições criadas para esse fim específico.

Diretriz - considera-se a orientação que indica forma ou condição para se atingir determinado objetivo.

Ação - conjunto de operações cujos produtos contribuem para os objetivos do programa. A ação pode ser um projeto, atividade ou qualquer outro tipo de ação.

Projetos - conjunto de operações limitadas no tempo que concorrem para a expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, das quais resulta um produto.

Atividades - conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e que concorrem para a manutenção da ação governamental.

Objetivo - o objetivo do programa expressa um resultado sobre o público-alvo, descrevendo a finalidade do programa, com concisão e precisão.

Meta - quantidade de bens ou serviços produzidos ou executados no âmbito do programa, em prazo definido, para a consecução do objetivo pretendido. (VITÓRIA, 2001).

4.2 DADOS – TRATAMENTO E ANÁLISE

Os dados, que alicerçaram esta pesquisa são originados de documentos elaborados e desenvolvidos pelo próprio órgão em estudo, esses documentos consistem em relatórios gerados pelo sistema contábil²⁸ e pelo departamento coordenador da implantação do PPA. Os dados pertinentes ao exercício de 2000 e 2001 reportam-se as ações orçamentárias das Secretarias Municipais e que não se destinam exclusivamente à manutenção da máquina administrativa. Para os anos posteriores, 2002 e 2003, além desse critério, a seleção dos dados baseou-se nas ações que tiveram seus produtos ou metas físicas apurados após a implantação do PPA.

4.2.1 Análise da inferência estatística dos indicadores de execução

4.2.1.1 Análise da inferência estatísticas dos indicadores de execução de despesa

Observa-se na Tabela 1, a média do IED (Indicador de Execução de Despesa) de todas as ações orçamentárias observadas. Na análise desses dados observa-se que o intervalo de oscilação em torno da média assume proporções elevadas, sendo inclusive superior a média apurada. Fato que pode sugerir a existência de possíveis *outliers*.

²⁸ QDD- Quadro de Detalhamento de Despesa e relatório de movimentação orçamentária.

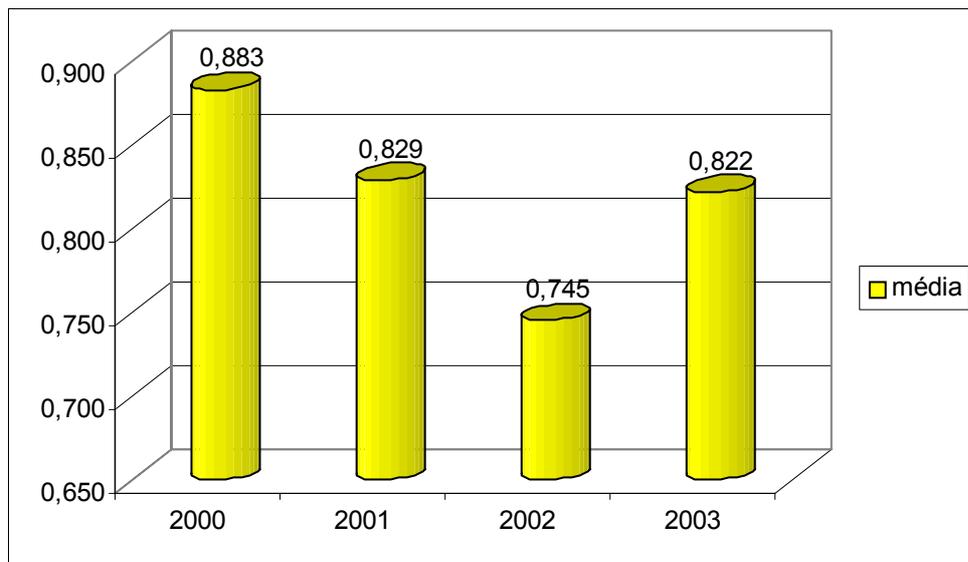
Tabela 1 - Estatística descritiva das variáveis IED e IEF

variável	tamanho da amostra	mínimo	máximo	média	mediana	desvio padrão
IED(2003)	65	0,013	9,970	0,980	0,700	1,336
IED (2002)	65	0,015	21,876	1,448	0,677	3,601
IED (2001)	79	0,002	8,041	0,934	0,757	1,115
IED (2000)	62	0,015	2,928	0,881	0,853	0,649
IEF(2003)	65	0,000	9,000	1,199	1,000	1,160
IEF (2002)	65	0,000	18,000	1,553	1,000	2,376

Fonte: Elaborado pelo autor

Como forma de minimizar a existência de possíveis *outliers*, subtraiu-se dos dados a serem observados os valores extremos dos indicadores de execução. O detalhamento das ações orçamentárias excluídas da análise encontra-se no Apêndice B.

Com a exclusão dos pontos passíveis de serem *outliers*, a média dos IED encontram-se demonstrados no Gráfico 1. Na análise do Gráfico 1, pode-se observar que a média desse indicador parece apontar no sentido de ter havido um bom dimensionamento das despesas, pois na média os indicadores encontram-se bem próximos de 1. O fato do índice de execução de despesa ser próximo a 1 sugere que o planejamento dos valores das despesas, nesses exercícios, foi muito próxima dos valores realizados. Por outro lado, nota-se que no período analisado há ações cujos indicadores de execução atingiram um patamar superior a 1, sugerindo assim que para estas ações o planejamento dos valores das despesas foi inferior ao valor de sua realização.



Fonte: Elaborado pelo autor

Gráfico 1 - Média do IED no período de 2000 a 2003.

Contudo, a análise simples das médias não nos fornece um referencial eficaz, torna-se necessário avaliá-las em conjunto com outras medidas, também constantes na Tabela 2.

Tabela 2 - Estatística descritiva da variável IED (excluídos os *outliers*)

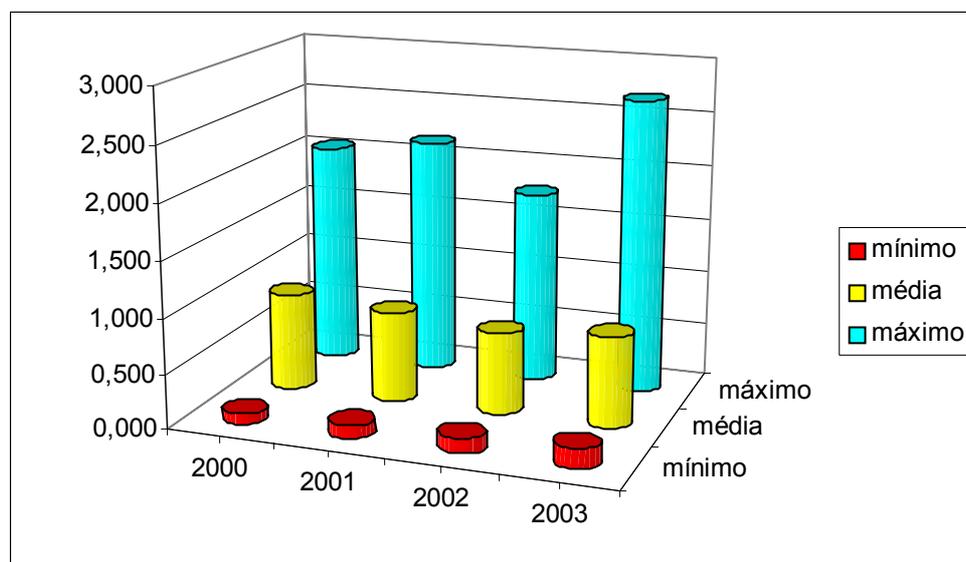
variável	tamanho da amostra	mínimo	máximo	média	mediana	desvio padrão
IED (2000)	55	0,100	2,040	0,883	0,862	0,507
IED (2001)	64	0,122	2,166	0,829	0,826	0,534
IED (2002)	46	0,135	1,758	0,745	0,744	0,401
IED(2003)	52	0,178	2,692	0,822	0,710	0,552

Fonte: Elaborado pelo autor

Analisando as a média em conjunto com as demais medidas estatísticas, Tabela 2, constata-se que o intervalo de oscilação em torno da média que se encontra a maioria das ações são distintos impossibilitando assim a sua comparação. Além disso, o intervalo de atuação desse indicador é um intervalo relativamente grande, evidenciando a disparidade de mensuração dos valores das despesas a serem realizadas, conforme Gráfico 2 e Figura 7.

Merece, com base na Tabela 2, destacar o fato da existência de ações governamentais que apresentaram um índice de execução dos gastos superiores ao previsto em contrapartida as ações que não tiveram praticamente nenhuma realização das despesas previstas. Tal fato pode ser reflexo de um dimensionamento inadequado dos desembolsos necessários a realização de cada ação. Entretanto, esse fato não denota a existência de desembolsos sem a respectiva autorização ou previsão na LOA, haja visto que no decorrer do exercício os recursos detalhados nessa lei podem sofrer alterações, na medida que os desembolsos sejam realizados, a fim de atender a exigência legal, conforme mencionado no item 2.4.4.

Evidências com relação ao exposto pode ser constatado no Apêndice A onde podem ser visualizado a existência de ações orçamentárias que apresentaram o IED superior a 1 em contrapartida a outras cujos IED encontram-se bem próximos a zero.

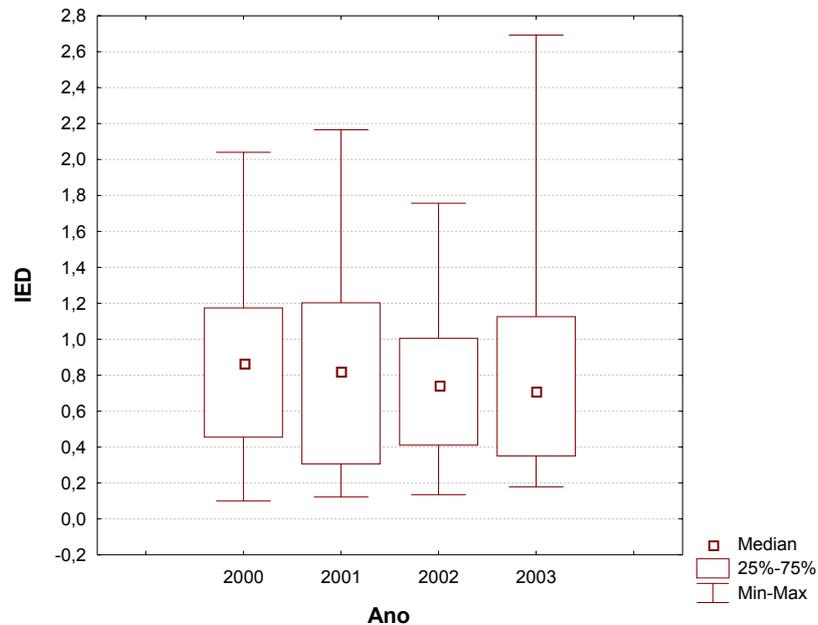


Fonte: Elaborado pelo autor

Gráfico 2- Indicador de Desempenho no período 2000 – 2003

Ressalta-se que, nos exercícios de 2000 e 2001 os valores a serem gastos não estavam formalmente ligados a um programa. Os valores a serem destinados a

cada ação podem não ter tido um dimensionamento adequado, entretanto esse fato pode não ser evidenciado pois até a implantação do PPA o que havia era um dimensionamento de cotas financeiras a serem desembolsadas.



Fonte: Elaborado pelo autor

Figura 7 - Box-plot relativo aos IED 2000 – 2003

A Figura 7 mostra que o valor mediano das amostras no período é aproximadamente igual. Entretanto, a variabilidade apresentou o seguinte comportamento:

- No ano de 2001 a variável IED apresentou maior variabilidade do que o exercício de 2000;
- No ano de 2002 a variável IED apresentou menor variabilidade do que o exercício de 2001;
- No ano de 2003 a variável IED apresentou maior variabilidade do que os demais exercícios.

Diante do exposto, e com o intuito de comparar mudanças de desempenho desse indicador no decorrer do período, na segunda etapa da pesquisa submeteu-se esses indicadores ao teste de média de acordo com o item 3.4.3.

4.2.1.2 Análise da inferência estatísticas dos indicadores de execução física

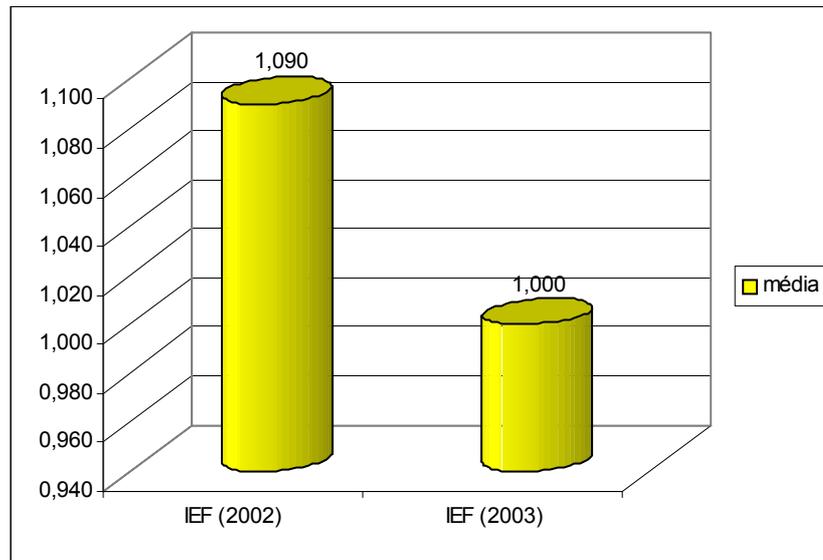
As médias do IEF (Indicador de Execução Física) das ações encontram-se na Tabela 3. Observa-se, na Tabela 3, que o intervalo de oscilação em torno da média do IEF é superior a média apurada, sendo um indício da existência de *outliers*.

Tabela 3 - Estatística descritiva das variáveis IEF

variável	tamanho da amostra	mínimo	máximo	média	mediana	desvio padrão
IEF(2003)	65	0,000	9,000	1,199	1,000	1,160
IEF (2002)	65	0,000	18,000	1,553	1,000	2,376

Fonte: **Elaborado pelo autor**

Buscando-se minimizar a existência de possíveis *outliers*, conforme citado no item 3.4.1, subtraiu-se dos dados a serem observados os valores extremos dos indicadores de execução. Com a exclusão dos pontos passíveis de serem *outliers*, conforme citado no item 3.4.1, a média dos IEF encontram-se demonstrada no Gráfico 3. A partir da análise do Gráfico 3 constata-se que as médias de realização física das ações orçamentárias durante o período em análise apontam em direção a um bom subdimensionamento dos produtos gerados pelas ações, haja visto que os indicadores de execução física são iguais a 1 , fato que pode ser observado no Gráfico 3.



Fonte: Elaborado pelo autor

Gráfico 3 - Média do IEF no período de 2002 a 2003

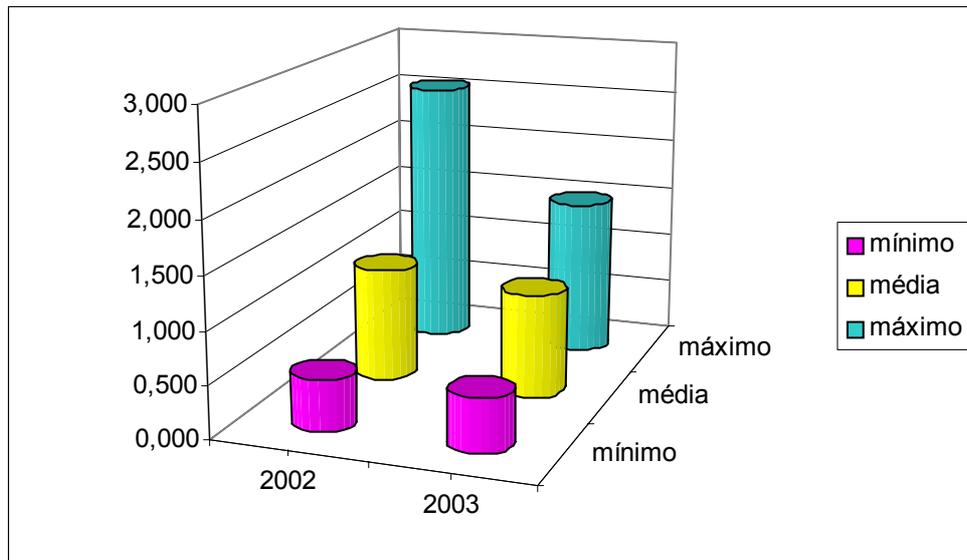
Contudo, a análise isolada das médias desse índice não nos fornece um referencial eficaz. Torna-se necessário avaliá-las em conjunto com outras medidas, para tanto segue a estatística descritiva dessas medidas na Tabela 4.

Tabela 4 - Estatística descritiva da variável IEF

variável	tamanho da amostra	mínimo	máximo	média	mediana	desvio padrão
IEF (2002)	46	0,512	2,567	1,09	1,000	0,342
IEF (2003)	52	0,494	1,500	1,00	1,00	0,168

Fonte: Elaborado pelo autor

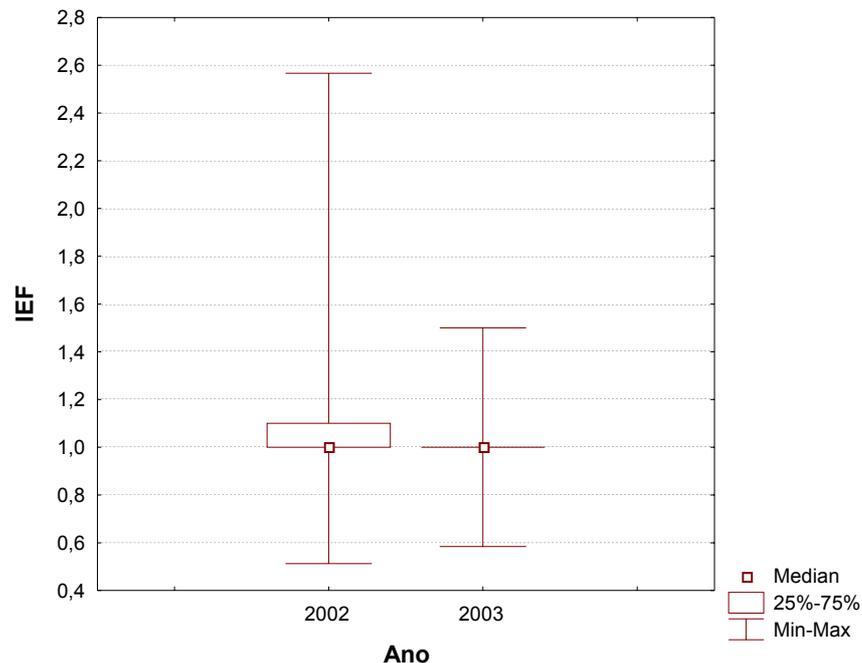
Nota-se na Tabela 4, que o intervalo de oscilação do IEF em torno da média que se encontra a maioria das ações no exercício de 2002 é mais que o dobro da oscilação apresentada em 2003, tornado inviável a comparação dessas médias sem um tratamento estatístico pois a variação em torno da média nos dois períodos são distintas, conforme pode ser visualizado no Gráfico 4 e Figura 8.



Fonte: Elaborado pelo autor

Gráfico 4 - Indicador de Desempenho no período 2002 a 2003

Nota-se ainda, de acordo com as medidas apresentadas na Tabela 3, apesar da média de execução física ser igual a 1, o que pode significar que na média o produto gerado por cada ação foi igual ao previsto, existe uma disparidade considerável entre os produtos gerados por cada ação. Observa-se a existência de ações governamentais que geraram produtos até 2,5 acima do almejado enquanto outras praticamente não geraram o produto estabelecido. Esse fato pode de certa forma, mesmo que isoladamente representar indícios da ocorrência de um subdimensionamento dos produtos ou a aquisição de produtos e serviços, necessários a sua geração, de maneira vantajosa (a um custo reduzido). Entretanto esse tipo de análise merece alguns cuidados pois a geração de produtos em quantidade superior a planejada pode também representar a necessidade maior desse produto com um maior desembolso financeiro, sendo assim fruto de uma readequação no planejamento.



Fonte: Elaborado pelo autor

Figura 8 - Box-plot relativo aos IED 2000 – 2003

A Figura 8 mostra que o valor mediano dos dados observados no período é, aproximadamente, igual. Entretanto, o exercício de 2002 apresentou maior variabilidade em relação ao exercício de 2003.

Diante do exposto, e com o intuito de comparar mudanças de desempenho desse indicador no decorrer do período submeteu-se esses indicadores ao teste *Mann-Whitney* para verificar possíveis diferenças nas médias, conforme especificado no item 3.4.3.

4.2.2 Análise da normalidade dos dados

Em conformidade com o estabelecido no item 3.4.2, os resultados apurados no teste de normalidade *Ryan-Joiner* encontram-se demonstrados nos Gráficos 5 a 10. Sendo os resultados obtidos em relação ao IED (Indicador de Execução de

Despesa) demonstrados nos Gráficos 5 a 8 e os relativos ao IEF (Indicador de Execução Física) demonstrados nos Gráficos 9 e 10.

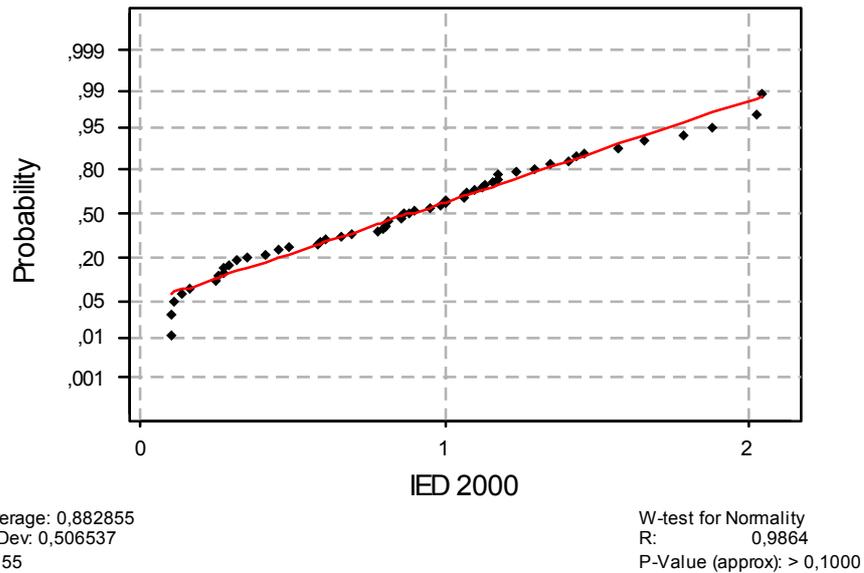


Gráfico 5 - Probabilidade normal relativo ao IED do exercício de 2000

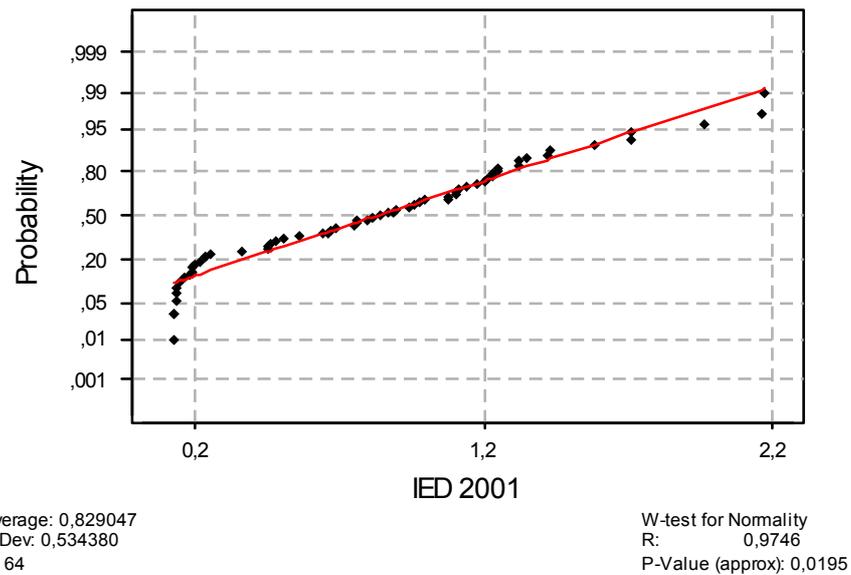


Gráfico 6 - Probabilidade Normal relativo ao IED no exercício de 2001

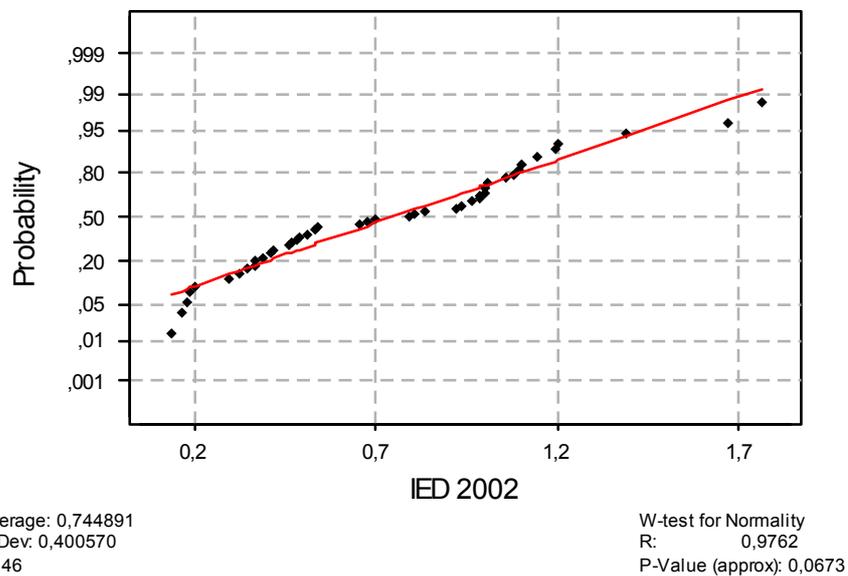


Gráfico 7 - Probabilidade normal relativo ao IED do exercício de 2002

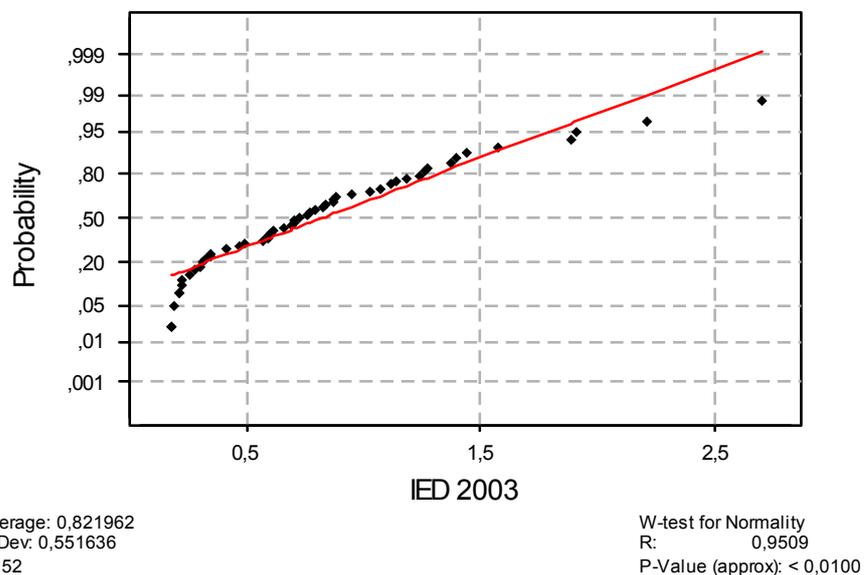


Gráfico 8 - Probabilidade normal relativo ao IED do exercício de 2003

Na análise dos Gráficos 5, 6 , 7 e 8, observa-se que os pontos marcados aproximam-se dessa linha reta imaginária, mencionada por Levine (2000, p. 240). Entretanto, o resultado do teste de normalidade aplicado, *Ryan-Joiner*, mostra que

os Indicadores de Execução de Despesa relativos aos exercícios de 2003 não possuem distribuição normal haja visto que o *p-value* é menor do que o nível de significância (1%), conforme pode ser observado no Gráfico 8 .

Em continuidade a análise, pode-se observar nos Gráficos 9 e 10 que os pontos marcados encontram-se dispersos da linha imaginária. Além disso, ao se observar o resultado do teste de normalidade aplicado, *Ryan-Joiner*, nota-se que Indicadores de Execução de Física relativos aos exercícios de 2003 não possuem distribuição normal haja visto que o *p-value* é menor do que o nível de significância.

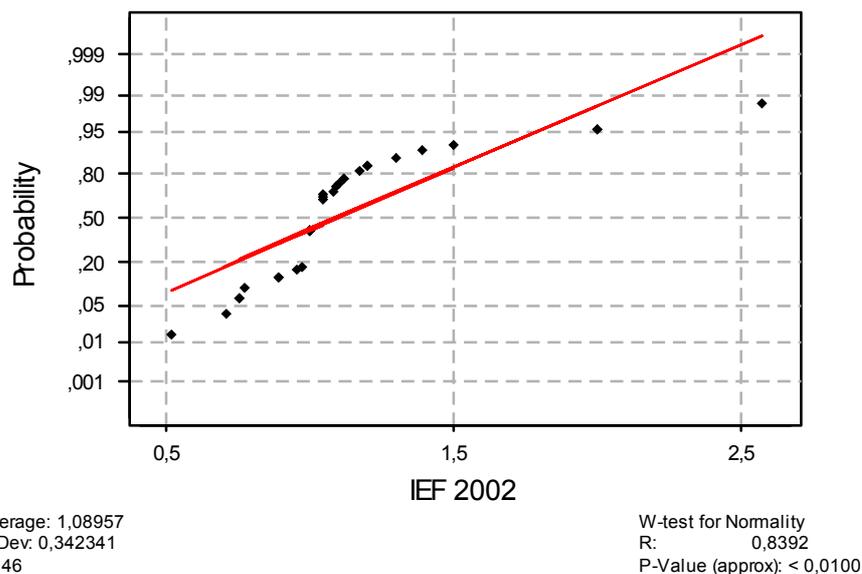


Gráfico 9 – Probabilidade normal relativo ao IED do exercício de 2002

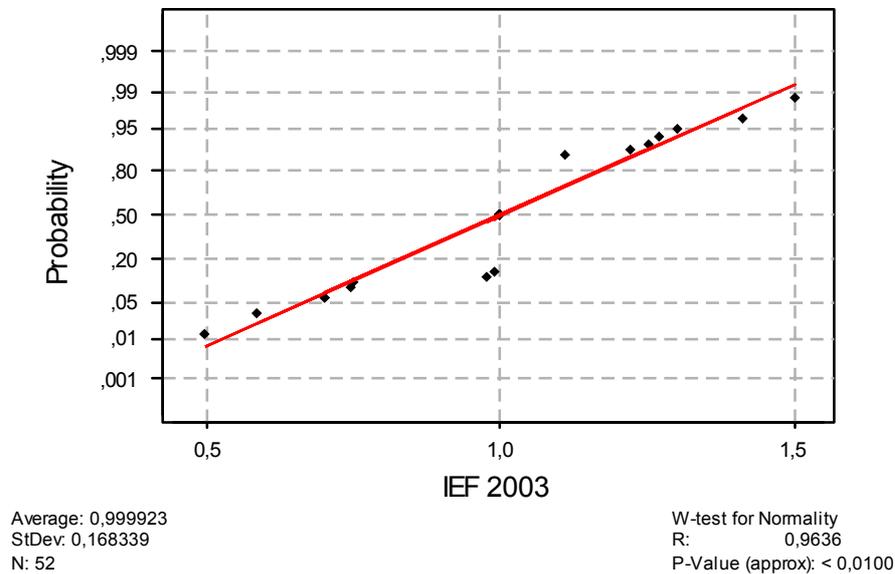


Gráfico 10 - Probabilidade normal relativo ao IEF do exercício de 2003

4.2.3 Análise do comportamento dos indicadores de execução

A análise do comportamento dos indicadores de execução, conforme item 3.4.3, baseou-se na análise quanto a possíveis diferenças na média dos indicadores em cada exercício.

A partir dos resultados obtidos na análise da normalidade, item 4.2.2, onde constatou-se que,

- Possuem distribuição normal os IED relativo ao período de 2000 a 2002;
- Não possuem distribuição normal o IED relativo ao exercício de 2003 e os IEF.

Diante do exposto adotou-se os seguintes procedimentos estatísticos:

Grupos	Teste de hipótese	Hipótese
IED 2000	Teste Z	$H_0: \mu_{2000} = \mu_{2001}$
IED 2001		$H_1: \mu_{2000} \neq \mu_{2001}$
IED 2001	Teste Z	$H_0: \mu_{2001} = \mu_{2002}$
IED 2002		$H_1: \mu_{2001} \neq \mu_{2002}$
IED 2002	<i>Mann-whitney</i>	$H_0: \mu_{2002} = \mu_{2003}$
IED 2003		$H_1: \mu_{2002} \neq \mu_{2003}$
IEF 2002	<i>Mann-whitney</i>	$H_0: \mu_{2002} = \mu_{2003}$
IEF 2003		$H_1: \mu_{2002} \neq \mu_{2003}$

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 2 - Procedimentos estatísticos adotados

4.2.3.1 Análise do comportamento dos indicadores de execução com a aplicação do teste de média

A fim de se constatar a possível diferença entre as médias, aplicou-se o teste de média conforme citado no item 3.4.3 e, cujos resultados do teste de hipótese encontram-se demonstrados na Tabela 5.

Tabela 5 - Resultado do teste de hipótese

Grupos	Teste de hipótese	Hipótese	Estatística Teste	p-value
IED 2000	Teste Z	$H_0: \mu_{2000} = \mu_{2001}$	0,563	0,573
IED 2001		$H_1: \mu_{2000} \neq \mu_{2001}$		
IED 2001	Teste Z	$H_0: \mu_{2001} = \mu_{2002}$	0,944	0,345
IED 2002		$H_1: \mu_{2001} \neq \mu_{2002}$		
IED 2002	<i>Mann-whitney</i>	$H_0: \mu_{2002} = \mu_{2003}$	1.159,50	0,795
IED 2003		$H_1: \mu_{2002} \neq \mu_{2003}$		
IEF 2002	<i>Mann-whitney</i>	$H_0: \mu_{2002} = \mu_{2003}$	562	0,253
IEF 2003		$H_1: \mu_{2002} \neq \mu_{2003}$		

Fonte: Elaborado pelo autor

Como pode ser observado na Tabela 5, o teste de hipótese ao nível de significância de 1 ou 5% mostra que não há diferença entre a média dos grupos. Assim, constata-se que mesmo tendo sido o PPA implantado com o intuito de ter um melhor planejamento, tanto das despesas públicas quanto e dos produtos a serem gerados em decorrência da execução das ações governamentais, até o momento não foi constatado mudanças significativas quanto a execução de despesa.

De maneira complementar, realizou-se o teste de média paramétrico adotando-se o pressuposto da normalidade dos dados, a fim de comparar os resultados obtidos e ratificá-los ou não.

Tabela 6 - Resultado do teste de hipótese adotando-se o pressuposto da normalidade dos dados

Grupos	Teste de hipótese	Hipótese	Estatística Teste	p-value
IED 2000	Teste Z	$H_0: \mu_{2000} = \mu_{2001}$	0,563	0,573
IED 2001		$H_1: \mu_{2000} \neq \mu_{2001}$		
IED 2001	Teste Z	$H_0: \mu_{2001} = \mu_{2002}$	0,944	0,345
IED 2002		$H_1: \mu_{2001} \neq \mu_{2002}$		
IED 2002	Teste Z	$H_0: \mu_{2002} = \mu_{2003}$	-0,798	0,425
IED 2003		$H_1: \mu_{2002} \neq \mu_{2003}$		
IEF 2002	Teste Z	$H_0: \mu_{2002} = \mu_{2003}$	1,612	0,107
IEF 2003		$H_1: \mu_{2002} \neq \mu_{2003}$		

Fonte: Elaborado pelo autor

Nota-se, na Tabela 6, que o teste de hipótese ao nível de significância de 1 ou 5% mostra que não há diferença entre a média dos grupos, ou seja, mesmo com a adoção do pressuposto da normalidade dos dados e a consequente aplicação do teste paramétrico não constatou-se alteração no resultado obtido, confirmando que a média dos indicadores de execução no período de 2000 a 2003 são estatisticamente

iguais. Não tendo assim o PPA trazido mudanças significativas com relação a execução do orçamento.

4.2.4 Análise quanto à classificação das ações orçamentárias no período de 2002 a 2003

A fim de prosseguir a análise e visando verificar a mobilidade das ações, ou seja, se ocorreu mudanças quanto à posição relativa das ações após a implantação do PPA, agrupou-se as ações em grupos adotando-se como parâmetro para a avaliação dos projetos num primeiro momento a mediana e posteriormente os indicadores iguais a 1. A partir da mediana comparou-se o resultado obtido a fim de conhecer a posição relativa de cada ação orçamentária. Tendo como referência os critérios estabelecidos no capítulo 3.

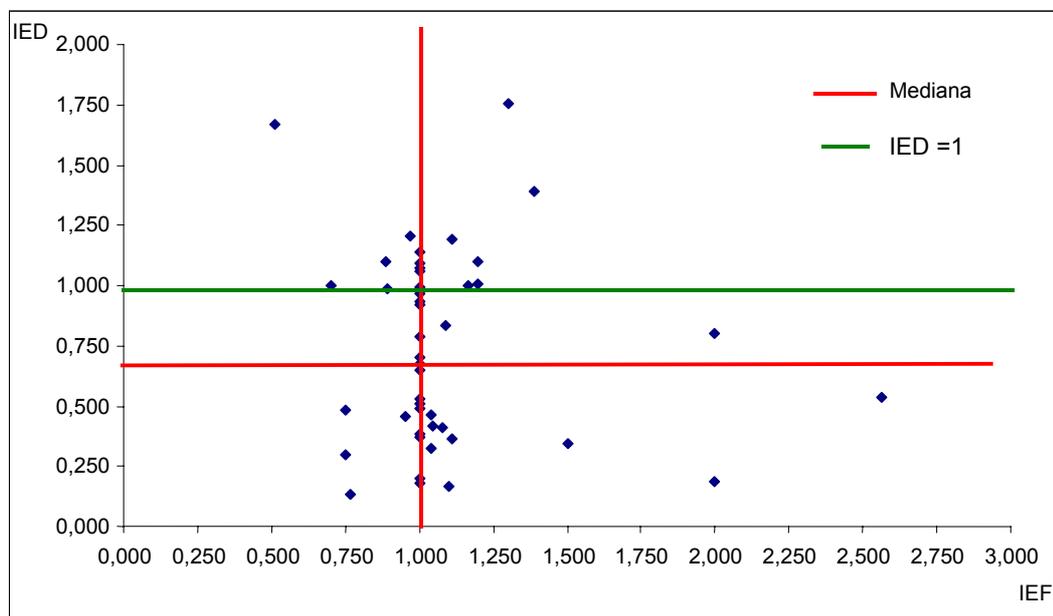
Com intuito de facilitar a análise esta foi feita em três fases. A primeira fase, deve como objeto de análise as ações orçamentárias de maneira genérica, ou seja, independentemente do programa a qual estava vinculada. Na segunda fase, agrupou-se as ações de acordo com os programas a que pertence, tendo assim como objeto de análise esses programas. Na terceira fase, visando analisar o desempenho das secretarias agrupou-se as ações nas suas respectivas secretarias, analisando assim o desempenho das secretarias municipais.

4.2.4.1 Análise das ações orçamentárias

Na observação do desempenho das ações orçamentárias nos exercícios de 2002 e 2003, constatou-se, tendo como linha de corte a mediana e posteriormente o

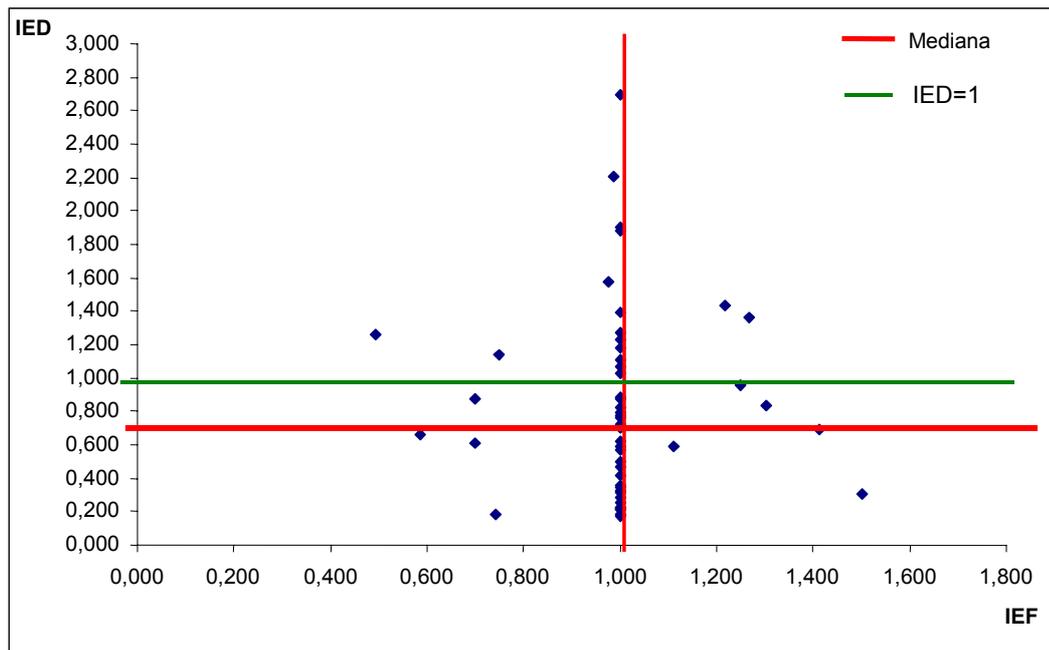
IEF e IED iguais a 1, que o desempenho das ações governamentais tiveram no exercício de 2002 e 2003 em sua maioria desempenhos físicos em conformidade com o que fora planejado, pois nota-se, conforme Gráficos 11 e 12, uma homogenização do IEF, que representa a proporção do produto efetivamente realizado em comparação com o planejado, em torno de 1, sobretudo no exercício de 2003.

Por outro lado, com relação ao IED, nota-se uma dispersão maior. Além disso, nota-se que o desempenho das ações orçamentárias, no que se refere as despesas previstas, em sua maioria foram orçadas com valores acima do efetivamente gasto podendo denotar indícios de um superdimensionamento das despesas.



Fonte: Elaborado pelo autor

Gráfico 11 - Dispersão do desempenho das ações orçamentárias relativo ao exercício de 2002.



Fonte: Elaborado pelo autor

Gráfico 12 - Dispersão do desempenho das ações orçamentárias relativo ao exercício de 2003.

Ao analisar as posições relativas das ações nos exercícios 2002 e 2003, constatou-se que mais da metade das ações orçamentárias tiveram alterações em seu desempenho, conforme pode ser observado no Quadro 3.

	Quantidade de ações orçamentárias	
	Com base na mediana	Com base no IED e IEF =1
Mantiveram seu desempenho	24	09
Tiveram alteração em seu desempenho	33	48
Excluídos da análise por apresentar Indicadores extremados <i>outliers</i>	08	08

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 3 - Comportamento das ações orçamentárias

Tendo como foco de estudo a análise do comportamento das ações tendo como linha de corte a mediana, cabe ressaltar, que dessas 24 (vinte e quatro) ações que mantiveram seu desempenho, durante os exercícios de 2002 e 2003, 05 (cinco)

delas merecem uma atenção especial por parte da administração (Quadro 4). No que refere-se as ações que mantiveram seu desempenho tendo como linha de corte os indicadores iguais a 1, não identificou-se ações que merecessem uma atenção especial por parte da administração, nos molde do Quadro 4.

Quadrante	Desempenho	Programa	Ação orçamentária
A	Baixo IEF e alto IED	Vitoria do Servidor	Qualidade de Vida do Servidor
A	Baixo IEF e alto IED	Ampliação, manutenção e melhorias das unidades escolares	Manutenção e otimização de espaços escolares na educação infantil
A	Baixo IEF e alto IED	Administração tributária	Cobrança dos tributos municipais
D	Alto IEF e baixo IED	Educação ambiental	Realização de campanhas
D	Alto IEF e baixo IED	Atenção à saúde do cidadão	Construção e readequação das Unidades de Saúde

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 4 - Ações orçamentárias que merecem atenção especial pela administração

Como pode-se observar no Quadro 4, as razões que levam a administração a dispor de atenção especial a essas ações são distintas. Assim para as 03 (três) ações que mantiveram-se nos dois exercícios com um baixo IEF e um elevado IED, o que significa que apesar de ter-se desembolsado mais recursos do que o efetivamente planejado não foi possível gerar o produto desejado, deve-se buscar ferramentas que possibilitem o melhor dimensionamento dos gastos para o atingimento das metas físicas estabelecidas, ou talvez, traçar metas físicas mais modestas. Por outro lado, as ações que apresentaram em ambos exercícios um elevado IEF e um baixo IED, o que significa que para se atingir as metas físicas não foi necessário desembolsar todos os recursos planejados também merece atenção, pois a LOA (Lei de Orçamento Anual) não pode ser alterada salvo quanto expresso na própria lei.

Cabe ainda destacar que, na análise dos gráficos de dispersão, Gráficos 11 e 12, das ações que tiveram alterações em seu desempenho 04 (quatro) ações tiveram em seu desempenho uma melhora relativa em 2003 em comparação ao exercício anterior (Quadro 5), e 03 (três) ações tiveram em seu desempenho uma queda relativa em 2003 (Quadro 6).

Programa	Ação Orçamentária
Educação especial "Descobrimos a Diversidade Humana"	Ampliação e qualificação do atendimento aos alunos PNEE
Formação continuada dos profissionais da SEME	Formação continuada do servidor do Ensino Fundamental
Luzes da cidade	Otimização do sistema municipal de Iluminação Pública
Vitoria do Servidor	Modernização da gestão de recursos humanos

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 5 - Ações que tiveram em seu desempenho uma melhora relativa.

Programa	Ação Orçamentária
Comunicação e Publicidade	Publicidade e marketing
Organização e fortalecimento da gestão colegiada	Manutenção e ampliação da autonomia financeira EMPGs
Parques e áreas verdes	Ampliar e melhorar a arborização e paisagismo

Fonte: Elaborado pelo autor

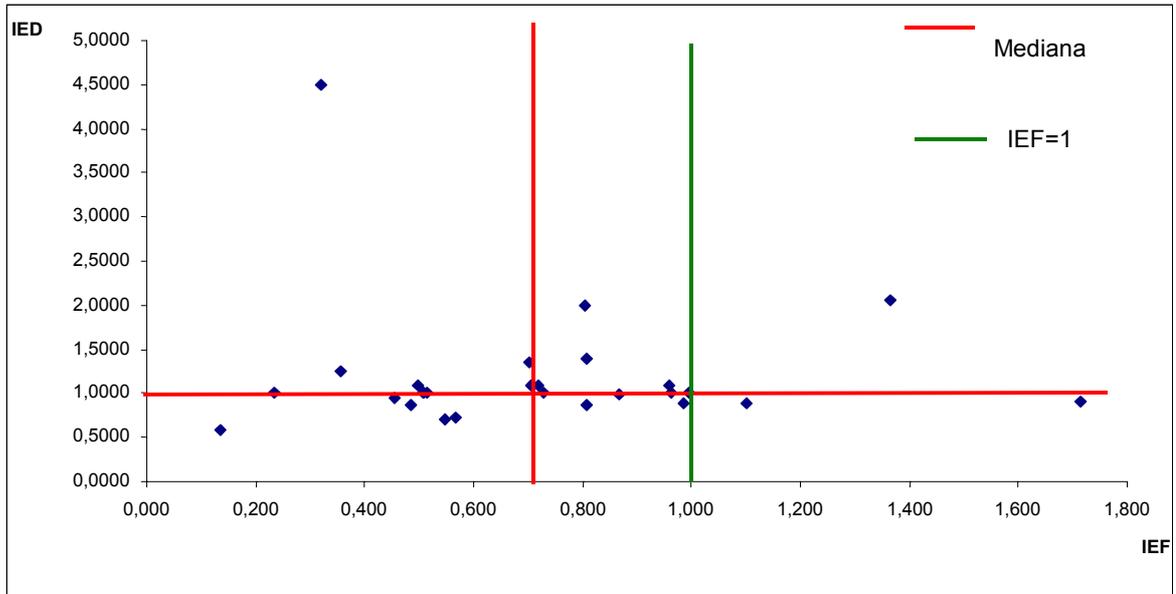
Quadro 6 - Ações que tiveram em seu desempenho uma queda relativa

No apêndice C, pode-se ter uma visão mais ampla do desempenho de cada ação, bem como o cálculo dos indicadores execução de despesa - IED e de execução física - IEF de cada ação agrupada.

4.2.4.2 Análise das ações orçamentárias agrupadas por Programas

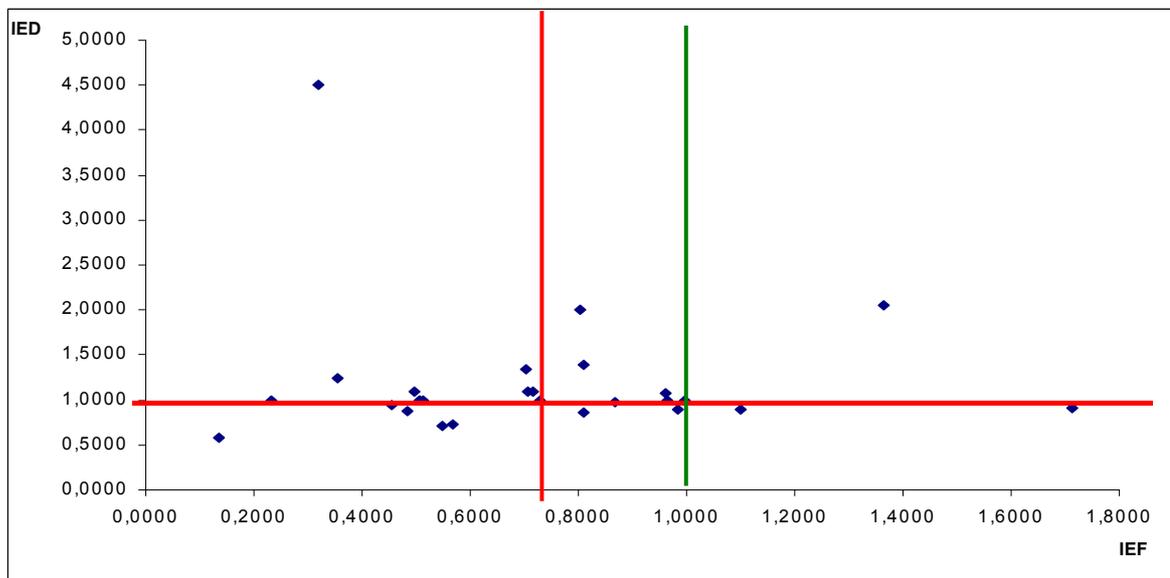
Ao agrupar as ações orçamentárias de acordo com os programas a que encontram-se vinculadas observou-se que, o desempenho dos programas são distintos entre si, não havendo homogeneização no seu desempenho, conforme

Gráficos 13 e 14. Entretanto, nota-se certa similaridade nos gráficos o que denota que o desempenho dos programas durante os exercício de 2002 e 2003 se mantiveram em sua maioria constante.



Fonte: Elaborado pelo autor

Gráfico 13 - Dispersão do desempenho das ações agrupadas por programa em 2002



Fonte: Elaborado pelo autor

Gráfico 14 - Dispersão do desempenho das ações agrupadas por programas em 2003

Ao analisar as posições relativas das ações nos exercícios 2002 e 2003, constatou-se que mais da metade dos programas mantiveram seu desempenho, conforme pode ser observado sinteticamente no Quadro 7.

	Quantidade de ações orçamentárias	
	Com base na mediana	Com base no IED e IEF =1
Mantiveram seu desempenho	20	19
Tiveram alteração em seu desempenho	06	07

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 7 - Comportamento dos programas

Cabe salientar que desses programas que mantiveram suas posições relativas no decorrer do período 2002-2003, 09 (nove) deles necessitam de atenção especial, independente da linha de corte adotada²⁹, conforme Quadro 8.

Quadrante	Desempenho	Programa	Secretaria
A	Baixo IEF e alto IED	Rede Criança	SEMAS
A	Baixo IEF e alto IED	Educação ambiental	SEMMAM
A	Baixo IEF e alto IED	Ações coletivas de saúde	SEMUS
A	Baixo IEF e alto IED	Defesa Jurídica do Município	PROJUR
A	Baixo IEF e alto IED	Desenvolvimento estratégico da cidade	SEDEC
A	Baixo IEF e alto IED	Parques e áreas verdes	SEMMAM
A	Baixo IEF e alto IED	Incentivo a leitura e acesso ao livro	SEMC
D	Alto IEF e baixo IED	Formação continuada dos profissionais da SEME	SEME
D	Alto IEF e baixo IED	Luzes da Cidade	SEDEC

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 8 - Programas que merecem atenção especial pela administração

²⁹ Se a linha de corte é com base na mediana ou nos indicadores iguais a unidade.

Entretanto, tendo-se a mediana como base para a análise acrescenta-se aos 08 (oito) programas destacados no Quadro 8 os seguintes programas: educação especial descobrindo a diversidade humana e Vitória do servidor. Assim, destaca-se 11 (onze) programas que merecem atenção especial por parte da administração, conforme Quadro 9.

Quadrante	Desempenho	Programa	Secretaria
A	Baixo IEF e alto IED	Rede Criança	SEMAS
A	Baixo IEF e alto IED	Educação ambiental	SEMMAM
A	Baixo IEF e alto IED	Ações coletivas de saúde	SEMUS
A	Baixo IEF e alto IED	Defesa Jurídica do Município	PROJUR
A	Baixo IEF e alto IED	Desenvolvimento estratégico da cidade	SEDEC
A	Baixo IEF e alto IED	Parques e áreas verdes	SEMMAM
A	Baixo IEF e alto IED	Incentivo a leitura e acesso ao livro	SEMC
D	Alto IEF e baixo IED	Formação continuada dos profissionais da SEME	SEME
D	Alto IEF e baixo IED	Luzes da Cidade	SEDEC
D	Alto IEF e baixo IED	Educação especial descobrindo a diversidade humana	SEME
D	Alto IEF e baixo IED	Vitoria do servidor	SEMAD

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 9 - Programas que merecem atenção especial pela administração tendo como linha de corte a mediana

Por outro lado, tendo-se a como base para a análise unidade, ou seja, os indicadores de execução (IED e IEF) iguais a 1, acrescenta-se aos 08 (oito) programas destacados no Quadro 8 os seguintes programas: atenção a saúde do cidadão, fomento de atividades artísticas e Vitória com segurança. Dessa forma, pode-se destacar 12 (doze) programas que merecem atenção especial por parte da administração, conforme Quadro 10.

Quadrante	Desempenho	Programa	Secretaria
A	Baixo IEF e alto IED	Rede Criança	SEMAS
A	Baixo IEF e alto IED	Educação ambiental	SEMMAM
A	Baixo IEF e alto IED	Ações coletivas de saúde	SEMUS
A	Baixo IEF e alto IED	Defesa Jurídica do Município	PROJUR
A	Baixo IEF e alto IED	Desenvolvimento estratégico da cidade	SEDEC
A	Baixo IEF e alto IED	Parques e áreas verdes	SEMMAM
A	Baixo IEF e alto IED	Incentivo e acesso ao livro	SEMC
A	Baixo IEF e alto IED	Atenção à saúde do cidadão	SEMUS
A	Baixo IEF e alto IED	Fomento de atividades artísticas e culturais	SEMC
A	Baixo IEF e alto IED	Vitória com Segurança	SEMMAM
D	Alto IEF e baixo IED	Formação continuada dos profissionais da SEME	SEME
D	Alto IEF e baixo IED	Luzes da Cidade	SEDEC
D	Alto IEF e baixo IED	Educação especial descobrindo a diversidade humana	SEME
D	Alto IEF e baixo IED	Vitória do Servidor	SEMAD

Fonte: Elaborado pelo autor

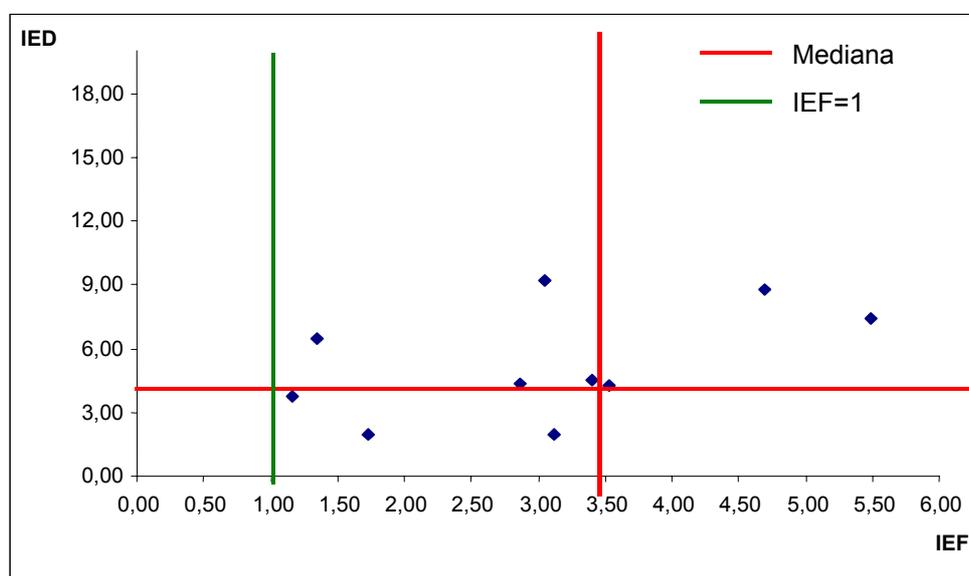
Quadro 10 - Programas que merecem atenção especial pela administração tendo como linha de corte os indicadores iguais a unidade

4.2.4.3 Análise das ações orçamentárias agrupadas por Secretaria

Com o intuito de proporcionar uma visão mais genérica do desempenho orçamentário, as ações orçamentárias analisadas foram agrupadas de acordo com suas secretarias orçamentárias³⁰ e, constatou-se que, o desempenho do conjunto

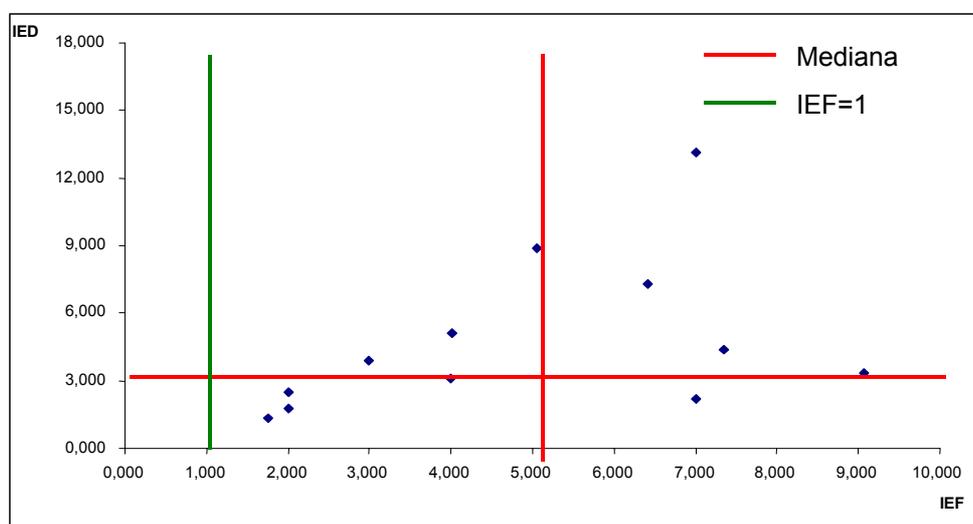
³⁰ Secretaria orçamentária refere-se a secretaria responsável pelo desembolso orçamentário. Em alguns casos há a secretaria responsável pelo orçamento e a secretaria responsável pela execução física da ação.

das secretarias observadas, 12 (doze) secretarias, foi bem distinto em cada exercício, conforme Gráficos 15 e 16.



Fonte: Elaborado pelo autor

Gráfico 15 - Dispersão do desempenho das Secretarias em 2002



Fonte: Elaborado pelo autor

Gráfico 16 - Dispersão do desempenho das secretarias em 2003

Analisando os Gráficos 15 e 16, constatou-se que 07 (sete) secretarias mantiveram um desempenho denominado neste trabalho como normal, Quadro 11,

independente da base de análise adotada. Por outro lado, as demais apresentaram alterações, Quadros 12.

Secretaria	Quadrante	Desempenho
SEMOB	B	Baixo IEF e baixo IED
SEDEC	B	Baixo IEF e baixo IED
GAB	B	Baixo IEF e baixo IED
SEMC	C	Alto IEF e alto IED
SEMUS	C	Alto IEF e alto IED
SEMAD	C	Alto IEF e alto IED
SEMCID	D	Alto IEF e baixo IED

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 11 - Secretarias que mantiveram seu desempenho nos exercícios de 2002 e 2003

Secretaria	Exercício de 2002		Exercício de 2003	
	Quadrante	Desempenho	Quadrante	Desempenho
SEMAS	A	Baixo IEF e alto IED	D	Alto IEF e baixo IED
SEMMAM	A	Baixo IEF e alto IED	D	Alto IEF e baixo IED
SEMESP	A	Baixo IEF e alto IED	B	Baixo IEF e baixo IED
SEMFA	A	Baixo IEF e alto IED	C	Alto IEF e alto IED
SEME	D	Alto IEF e baixo IED	A	Baixo IEF e alto IED
PROJUR	D	Alto IEF e baixo IED	B	Baixo IEF e baixo IED

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 12 - Secretarias com alterações no desempenho nos exercícios de 2002 e 2003

Na análise do Quadro 12 nota-se que, das 06 (seis) secretarias que apresentaram alterações no seu desempenho, quanto comparados os exercícios de 2002 e 2003, 04 (quatro) delas tiveram relativamente uma melhora relativa em seu desempenho, pois, nota-se um movimento de saída do que foi denominado quadrante de baixo desempenho em direção ao quadrante representativo do que foi

denominado desempenho normal (SEMESP e SEMFA) ou bom desempenho (SEMAS,SEMMAM). Esse fato pode ser um indicio de estar havendo no Município analisado e, particularmente nessas secretarias, uma busca no sentido de desenvolver mecanismos que auxiliem no planejamento das ações.

Por outro lado, nota-se que as 02 (duas) secretarias restantes, SEME e PROJUR, tiveram um movimento inverso, saíram do quadrante representativo de bom desempenho em direção ao representativo de baixo desempenho e desempenho normal respectivamente. Esse movimento da SEME pode ser justificado devido ao elevado número de produtos gerado em 2002, superior inclusive ao quantitativo previsto o que ocasionou uma necessidade de recursos financeiros em 2003 acima do previsto anteriormente no PPA e conseqüentemente no Orçamento Anual. Com relação a PROJUR, esse movimento pode ser justificado devido a própria característica do produto a ser gerado pelas ações dessa secretaria (PROJUR)³¹, que dependem em grande parte dos recursos humanos despendidos, recursos esses já existentes no município e que necessitavam apenas de um ajuste nas rotinas.

³¹ Os produtos a serem gerados pelas ações da PROJUR são a implantação de um Centro de Documentação e pareceres, votos e opinamento emitido em representação judicial extra judicial. Com relação a implantação do Centro de Documentação a prefeitura já contava com amplo acervo de documentos necessitando a catalogação em acervo e sua organização. Em se tratando dos pareceres, votos e opinamento esses são feitos pelos procuradores do município, ou seja, funcionários do quadro efetivo.

Capítulo 5

5 CONCLUSÃO

5.1 CONCLUSÕES DA PESQUISA

O presente trabalho buscou analisar se a implantação do PPA ocasionou mudanças no comportamento dos indicadores de execução do orçamento. Essa análise deu-se por meio da aplicação do teste de média dos indicadores de execução do orçamento (físico e financeiro).

Diante dos resultados estatísticos dos testes aplicados com relação ao comportamento dos indicadores de execução de despesa e dos indicadores de execução financeira, constatou-se que a implantação do PPA não trouxe mudanças significativas no comportamento desses indicadores, como demonstrado no item 4.2.4. Sendo a média desses indicadores nos 02 exercícios anteriores a implantação do PPA estatisticamente iguais a média dos 02 exercícios posteriores.

O que pode se verificar é que no ano posterior à sua implantação (2002) houve uma ligeira redução no indicador de execução de despesa seguido também de uma menor dispersão em torno da média, o que pode significar que as alterações da LOA ocorreram em proporções um pouco mais amena, o que não significa uma constância menor. Tal fato pode ter sido reflexo de uma preocupação dos ordenadores de despesa no sentido de seguir as metas estabelecidas no PPA .

O fato de haver constantes alterações na LOA, ajustando os valores a serem desembolsados, em cada ação, atendendo a uma exigência legal, pode denotar a inexperiência do órgão quanto ao planejamento nos moldes do PPA, em que há uma inter-relação entre o desembolso financeiro e a realização física. Não obstante a inexperiência, esse fato também pode ser reflexo de informações inadequadas para o planejamento, podendo ocasionar um subdimensionamento dos gastos de algumas ações, o que aponta assim para a necessidade de desenvolver-se ferramentas que possam gerar informações oportunas ao gestor auxiliando-o no processo de tomada de decisão.

Com relação a execução física, baseado nas metas estabelecidas por intermédio do PPA constatou-se que nos dois exercícios posteriores a sua implantação (2002 e 2003), os resultados dos testes aplicados demonstraram que não houve alterações significativas na média de execução das metas físicas. Dessa forma, leva-se a questionar a adequação dos parâmetros utilizados para a avaliação do modelo estudado (PPA).

Por outro lado, no que se refere ao atingimento das metas se evidenciou a necessidade de uma melhor mensuração dos resultados que se pretende, em face da constatação de evidências de terem sido também subdimensionados, haja visto que muitas metas (físicas e financeiras) anuais pré-estabelecidas foram realizadas em até o dobro do previsto, como pode ser observado nas tabelas 1 a 4 e, com maior detalhe no Apêndice A.

Conclui-se dessa forma que a implantação do PPA na Prefeitura de Vitória não trouxe mudanças significativas no desempenho orçamentário. Além disso,

evidenciou-se a necessidade de estar reavaliando a metodologia utilizada para a elaboração do PPA que é o norteador da LOA, bem como as informações que o alicerçam, com o intuito de transformá-lo efetivamente em um instrumento de planejamento gerencial e não uma mera formalidade legal. Dessa forma surge uma questão, que pode ser objeto de estudo para futuras pesquisas: a verificação da repetição ou não dos resultados obtidos no presente trabalho em outros municípios que implantaram o PPA.

Nota-se com isso, que apesar do PPA ter sido implantado com o intuito de ser uma ferramenta governamental que auxilie num acompanhamento objetivo do desempenho das ações governamentais tanto sob o aspecto financeiro quanto físico, não foi constatado nenhuma alteração significativa no desempenho dessas ações. Dessa forma, pode-se questionar se o PPA possui intrinsecamente essa característica. Além disso, pode-se ainda questionar se a adequação da metodologia adotada na sua implantação e elaboração.

Outro aspecto analisado foi o desempenho das ações governamentais nos exercícios posteriores à implantação do PPA. A análise do desempenho baseou-se na análise conjunta dos indicadores de execução de despesa e de execução física. Constatou-se que, das 13 secretarias observadas, 07 mantiveram-se com um desempenho normal, 04 tiveram uma melhora relativa em seu desempenho e 02 apresentaram um queda relativa no desempenho. Concluiu-se assim que tem-se, na Prefeitura de Vitória com a implantação do PPA, buscado por cada secretaria obter um desempenho próximo ao esperado. Cabe salientar que os fatores determinantes do desempenho de cada secretaria não constitui-se no foco de estudo do presente trabalho, surgindo aqui um aspecto relevante a ser estudado futuramente.

5.2 LIMITAÇÕES DO TRABALHO

O presente trabalho não tem a pretensão de esgotar o assunto abordado, limitando-se em avaliar a execução do orçamento junto a Prefeitura de Vitória com relação a concretização dos planos traçados durante o período de 2000 a 2003. Não sendo avaliado dentre outros aspectos a forma de aplicação dos recursos e a influência de fatores externos e/ou internos sobre o desempenho das ações governamentais.

Outro aspecto importante, que merece ser destacado, é que o presente trabalho considerou para efeito de análise as ações governamentais de maneira genérica, não tendo sido considerado sua classificação no PPA, ou seja, se são ações pertinentes a programas finalísticos, finalísticos de gestão integrada, de gestão pública, de apoio administrativo, de serviços administrativos ou de serviços ao Estado, conforme conceitos descritos no item 4.1.1.

Com relação ao desempenho das ações governamentais, como abordado no item 3.4.4 e demonstrado no item 4.2.4, a análise deu-se com base exclusivamente nos dados apurados, não tendo sido foco de estudo uma abordagem estrutural visando a identificação dos fatores determinantes da manutenção ou não do desempenho das secretarias no período analisado.

Destaca-se ainda que, com relação à execução física do orçamento, não teve-se o objetivo de avaliar a natureza do produto utilizado para a avaliação da ação governamental, atendo-se apenas ao cumprimento das metas a ser atingidas por cada ação. Também não se questionou a efetividade das ações traçadas no

planejamento estratégico e na elaboração dos planejamento anual de aplicação dos recursos voltados para a concretização das ações contidas neste planejamento.

5.3 SUGESTÕES PARA PESQUISAS FUTURAS

Diante dos aspectos expostos neste trabalho surgem-se várias questões que acredita-se serem relevantes para futuras pesquisas. Como mencionado no item anterior o período de análise foi de 2000 a 2003, dessa forma pode-se questionar se o período de investigação fosse mais abrangente se os resultados obtidos seriam os mesmos.

Da mesma forma, face a este estudo tratar com especificidade a Prefeitura Municipal de Vitória, sugere-se que seja realizado estudos com o mesmo foco em outros municípios que implantaram o PPA, com o intuito de verificar se os resultados encontrados no presente trabalho se repetem nesses municípios ou, se os resultados encontrados nos estudos realizados junto a Prefeitura Municipal de Vitória podem ser considerados um caso isolado.

Também como abordado no item limitações (item 5.4), esta pesquisa não teve a pretensão de verificar os fatores determinantes do desempenho de cada ação governamental agrupadas ou em seus programas e/ou secretarias pertinentes. Sendo esse um dos caminhos que podem seguidos em futuras pesquisas.

Um outro aspecto que merece ser destacado é o fato de ter-se constatado uma ligeira redução nos indicadores de execução durante ano eleitoral, fato que se leva ao questionamento se os indicadores de execução tem seu comportamento afetado em anos eleitorais.

Além dos pontos destacados, pode-se ainda questionar a adequação dos indicadores adotados nesta pesquisa para a mensuração e avaliação do desempenho governamental.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão Municipal**: novos métodos após a LC nº 101/00 e as classificações contábeis advindas da SOF e STN. São Paulo: Atlas, 2002.

ARANTES, Nélio. **Sistema de gestão empresarial**: conceitos permanentes na administração de empresas válidas. São Paulo: Atlas, 1998.

BERUEN, Ilse Maria. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade-teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2003.

BIO, Sergio Rodrigues. **Sistemas de Informação**: um enfoque gerencial. São Paulo: Atlas, 1985.

BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil Federal** promulgada em 05 de Outubro de 1988.

_____. **Decreto-Lei 200 de 25 de Fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

_____. **Lei n.º 4.320 de 17 de Março de 1964**. Estatui normas de Direito Financeiro para elaboração e controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

_____. **Lei Complementar nº 101 de 4 de Maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

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

CASTOR, Belmiro V.J., SUGA, Nelson. Planejamento e ação planejada: o difícil binômio. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, v. 22 , p 101-102, jan/mr 1988.

CHIAVENATTO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 6 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CHOCHRANE, Terezinha Maria C., MOREIRA, Stenio da S., PINHO, Ruth C. de S. A importância do controle interno na Administração Pública brasileira e a contribuição da contabilidade como principal instrumento de controle na busca da eficiência da gestão pública. IX Congresso de Contabilidade do Rio Grande do Sul. Rio Grande do Sul: **Anais**, 2003.

FERNANDES, Pedro O. **Análise de Balanços no Setor Público**. XV Congresso Brasileiro de contabilidade. Fortaleza: Anais 1996.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

GOMES, Josir Simeone, SALAS Joan M. Amat. **Controle de Gestão: uma abordagem contextual e organizacional**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

GRATERON, Ivan Ricardo Guevara. Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público. **Cadernos de Estudo**. São Paulo, FIPECAFI, v. 11, n. 21, p. 24-41, maio/ agosto 1999.

GUERREIRO, Reinaldo. **Modelo conceitual de sistema de informação de gestão econômica**: uma contribuição à teoria da comunicação da contabilidade. Tese de doutorado, FEA/USP, 1989.

HOFFMAN, Rodolfo. **Estatística para economistas**. São Paulo:Pioneira,1980.

HORNGREN, Charles T. **Contabilidade de Custos: um enfoque administrativo**. 3 ed. São Paulo:Atlas, 1996.

IUDICIBUS, Sergio. **Teoria da Contabilidade** . São Paulo: 6 ed. Atlas, 2000.

KOHAMA, Heilio . **Contabilidade Pública: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 1995.

LEVINE, David M, BERENSON, Mark L., STEPHAN, David. **Estatística: Teoria e aplicações**. Rio de Janeiro: LTC, 2000.

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

_____. **Estatística geral e aplicada**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MEIRELLES, Hely L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 13 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

OLIVEIRA, Luis M. de ; PEREZ Jr. José Hernandez; SILVA, Carlos Alberto. dos S. **Controladoria Estratégica**. São Paulo: Atlas.2002.

PIRES, Roberto R. C. . **Orçamento participativo e planejamento municipal: uma análise neoinstitucional a partir do caso da Prefeitura de Belo Horizonte.**

Monografia premiada no concurso de monografias do curso superior de administração, habilitação em Administração Pública. Fundação João Pinheiro/MG, 2002.

REIS, Heraldo da C. MACHADO JR. J. Teixeira, . **A Lei 4.320 comentada.** 27 ed. Rio de Janeiro: IBAM , 1996.

REIS, Heraldo da C. **Áreas e centros de responsabilidade no controle interno das entidades governamentais,** in A Lei 4.320 comentada 27 ed. Rio de Janeiro: IBAM , 1996.

RIBEIRO FILHO, José Francisco. **Uma análise da Lei de Responsabilidade Fiscal sob a ótica da Teoria de Gestão Econômica.** XVI Congresso Brasileiro de Contabilidade. Artigo disponível em: <http://www.milenio.com.br/siqueira/Tr098.htm>

SCHMIDT, Paulo. et all. **Controladoria: Agregando valor para a empresa.** Porto Alegre: Bookman, 2002.

SCHUBERT, Pedro. **Manual de Orçamento Empresarial Integrado** (aplicado à realidade brasileira): sua metodologia, elaboração, controle e acompanhamento. Rio de Janeiro: JOLAN, 1987.

SILVA, José Afonso. Orçamento-programa no Brasil. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1973.

SILVA, Roberto C. da. **A auditoria Operacional como instrumento de gerência no setor público**. Dissertação de mestrado, FEA/USP, 1993.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

SILVER, Mick . **Estatística para Administração**. São Paulo: Atlas, 2000.

SLOMSKI, Valmor. **Mensuração do resultado econômico em entidades públicas – Uma Proposta**. São Paulo, Dissertação de Mestrado, FEA/USP, 1996.

SOUZA, Marcelo L. de. **O orçamento participativo e sua espacialidade**. São Paulo: Terra livre, n. 15. 2000. Disponível em: http://www.cibergeo.org/agbnacional/terra_livre/Souza.html

STEVENSON, William J. **Estatística Aplicada à Administração**. São Paulo: Harbra, 1986.

VASCONCELOS, Flávio C. Da Gestão do Conhecimento à Gestão da ignorância: uma visão co-evolucionária. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo: FGV, V. 41, N.4, out/dez. 2001.

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

VITORIA. **Plano Plurianual 2002-2005**.

Apêndice A – Indicadores das ações orçamentárias

Demonstrativo dos Indicadores de execução de despesa das ações orçamentárias da PMV no exercício de 2000

Descrição das ações orçamentárias	IED
Manutenção da junta serviço militar	0,591
Apoio a eventos	0,999
Programa de Apoio a Criança e Adolescente	0,810
Constr. unidade habitacional/Elaboração política habitacional	0,100
Atend municipal pop. rua migrante e deficiente	0,660
Programa geração de emprego e renda	0,862
Fundo de assistência social	1,128
Manutenção coordenação da Defesa Civil	0,029
Projeto Viver	0,897
Fundo municipal infância e adolescente	0,110
Projeto Terra	0,879
Projeto São Pedro	0,269
Rede criança	1,231
Revitalizando centro de Vitória	1,434
Orla marítima	0,854
Intervenções Viárias	0,488
Rota manguezal	0,270
Coordenação e supervisão de obras públicas	2,928
Const. recuperação do Patrimônio Público	0,803
Programa de urbanização da cidade	1,411
Programa de contenção das encostas	0,158
Macro drenagem	0,075
Recuperação e contenção erosão da orla de Camburi	0,803
Melhoria e esc. e pavimentação das vias urbanas	0,101
Viva o bairro	0,853
Intervenções viárias	0,455
Melhoria e esc. e pavimentação das vias urbanas	1,157
Atendimento alunos portador de necessidades educ. especiais	0,244
Melhoria rendimento escolar	0,254
Informática nas escolas públicas	2,040
Expansão e melhoria da rede física pré-escolar	1,126
Construção e reforma de Unidade de Saúde	1,656
Manut. sistema de atenção saúde	1,177
Cont, p/ assistência farmacêutica	1,002
Manutenção da operação da Usina de Lixo	1,064
Manutenção de logradouros	1,098
Serviços de limpeza pública	1,175
Municipalização sistema água e esgoto	0,951
Vitória com segurança	0,604
Modernização da Administração Tributária	0,989
Vitória do servidor	0,318
Vitória da cultura	0,696

Coordenação e Incentivo a atividades artísticas Culturais	1,299
Parques da Cidade	1,787
Fiscalização e monitoramento de áreas protegidas	0,351
Controle ambiental	0,793
Gestão ambiental	0,290
Cidade verde	1,069
Gestão Transporte/oper. Fiscalização e Policiamento	2,023
Gestão Transito-Atendimento ao público	0,024
Desenvolvimento Infra-estrutura Energ Telecomunicações	0,015
Melhorias e Expansão da iluminação pública	1,570
Luzes ornamentais da cidade	1,067
Eficiência energética	2,914
Manutenção do sistema de iluminação pública	1,457
Vitória Transporte p desenvolvimento Sistema de Passagem	0,071
Gestão Transporte-Educação, segurança	0,410
Gestão Transito-Planejamento e Regulamentação	0,579
Coord. Promoção e Incentivo esporte e Lazer	1,348
Vitória na infância	0,137
Vitória do turismo	1,880
Vitoria da ciencia e tecnologia	0,780

Demonstrativo dos Indicadores de execução de despesa (IED) das ações orçamentárias da PMV no exercício de 2001

Ações orçamentárias	IED
Manutenção da junta serviço militar	0,445
Manutenção das administrações regionais	1,250
Planejamento Estratégico da Prefeitura	1,962
Concessão de premio e condecorações	0,450
Comunicação social Governo municipal	1,342
Manutenção e serviços de comunicação	2,368
Manutenção Coordenação Administração Estratégica	0,953
Coord. Manutenção Núcleo Central de informática	0,253
Programa Int. Tecnologia e informática	0,163
Rede criança	1,707
Fundo Municipal infância e Adolescente	0,210
Programa de apoio criança e adolescente	0,891
Atendimento municipal pop rua defic. e migrante	1,076
Fundo municipal de assistência social	1,108
Programa de geração de emprego e renda	0,809
Projeto viver	0,191
Fundo bem estar social	0,018
Manutenção e coordenação defesa civil	0,680
Política habitacional	0,020
Construção de espaços para atendimento social	0,636
Revitalização do centro de vitória	1,321
Orla marítima	0,861
Levantamento e análise de dados	1,098
Endereço Cidadão	0,128
Coordenação e supervisão de obras públicas	1,582
Construção e recuperação do Patrimônio Público	0,795

Programa de Urbanização da Cidade	1,417
Programa de Contenção das encostas	0,757
Macro drenagem	0,126
Viva o Bairro	0,359
Orla de Camburi	2,842
Intervenções viárias	0,073
Melhoria e esc. e pavimentação das vias urbanas	0,989
Atendimento alunos portadores de Nec Educ. Especial	0,888
Escolinhas de esporte	3,933
Melhoria rendimento escolar	0,094
Informática esc. públicas de Vitória	0,002
Exp. e melhoria da rede física pré-escolar	0,135
Exp. e melhoria da rede física 1º grau	0,016
Escolhinhas de esporte	2,161
Manutenção sistema de atenção saúde	1,317
Cont p/ assistência farmacêutica	0,750
Construção e reforma de Unidade de Saúde	0,472
Manutenção de logradouros	0,664
Manutenção e Operação Usina de Lixo	1,427
Municipalização sistema água e esgoto	0,141
Serviços de limpeza urbana	1,244
Vitória com Segurança	0,185
Cidadania nos bairros	1,704
Casa do Cidadão	0,179
Modernização da administração tributária	8,041
Vitória do Servidor	0,559
Vitória da Cultura - Projeto Terra	0,039
Coordenação incentivo a atividades artísticas culturais	1,208
Educação ambiental	0,939
Manutenção de parques municipais	1,172
Fiscalização e monitoramento de áreas protegidas	3,180
Controle ambiental	0,235
Programa água limpa	0,754
Gestão ambiental	0,136
Cidade Verde	1,226
Parques da Cidade	1,199
Gestão Transporte/operação Fiscalização e Policiamento	1,071
Gestão Transito-Atendimento ao público	0,025
Desenvolvimento Infra-estrutura Energ. Telecomunicações	0,653
Melhorias e Expansão iluminação pública	0,973
Luzes Ornamentais da Cidade	0,126
Eficiência energética	1,223
Manutenção e Sistema de iluminação pública	1,099
Vitória transp. p desenvolvimento sistema passagem	0,122
Gestão Transporte-Educação, segurança	0,235
Gestão Transito-Planejamento e Regulamentação	0,505
Coordenação Promoção e Incentivo esporte e Lazer	1,135
Vitória na infância	0,069
Vitória do turismo	2,166
Vitória do desenvolvimento econômico	0,194
Fundo Municipal de Turismo	0,040

Projeto Terra	0,842
Vitória da ciência e tecnologia	0,461

Indicadores de execução de despesa (IED) e dos indicadores de execução física (IEF) das ações orçamentárias da PMV no exercício de 2002

Ações orçamentárias	IED	IEF
Implementar ações de vigilância epidemiológica	0,833	1,091
Implementar ações de vigilância sanitária e ambiental	0,163	1,100
Atendimento ao cliente externo e interno	0,135	0,770
Cobrança dos tributos municipais	1,000	0,700
Manutenção e otimização de espaços escolares na educação infantil	1,670	0,513
Manutenção e otimização de espaços escolares no ensino fundamental	1,758	1,300
Organização e manutenção do sistema assistencial de média complexidade	1,058	1,000
Organização e manutenção do sistema de urgência e emergência hospitalar	0,677	1,000
Implementação do sistema de atenção básica	0,965	1,000
Construção e readequação das unidades de saúde	0,535	2,567
Acesso à cidadania e justiça	9,402	2,778
Capacitação nas áreas de cidadania e justiça	2,108	2,000
Educação para cidadania	0,165	0,240
Implantação das unidades integradas de cidadania	2,112	1,000
Pesquisa de satisfação do usuário e qualidade dos serviços	1,076	5,000
Realização de eventos nas áreas de cidadania, justiça e minorias	0,397	18,000
Publicidade e marketing	0,482	0,750
Qualificação profissional	0,488	1,000
Banco material solidário	0,934	1,000
NUDEC's - mobilização e capacitação da sociedade	0,093	1,000
Implantação do centro de documentação	0,508	1,000
Representação judicial e extrajudicial	21,876	1,154
Planejamento estratégico da prefeitura	0,189	2,000
Promoção e realização de eventos	0,368	1,000
Realização de campanhas	0,341	1,500
Ampliação e qualificação do atendimento aos alunos pnee	0,985	0,890
Realizar e apoiar festas populares	1,076	1,000
Realizar o desfile das escolas de samba	0,384	1,000
Realizar e apoiar festivais e mostras de cultura	0,921	1,000
Lei Rubem Braga	1,000	1,167
Formação continuada do servidor do ensino fundamental	1,101	0,890
Disk-silêncio	0,652	1,000
Fiscalização e monitoramento das áreas protegidas	0,200	1,000
Operação do sistema municipal de licenciamento ambiental	0,048	1,000
Revisão e implantação do plano diretor de áreas verdes	0,031	1,000
Acompanhamento orçamentário e financeiro	0,996	1,000
Disponibilização de livros e periódicos	0,411	1,080
Publicação e distribuição de livros	0,700	1,000
Realização de eventos de promoção do livro e da leitura	1,005	1,200
Escolinha de esporte	0,363	1,111
Esporte comunitário estudantil	0,419	1,044
Eventos esportivos	1,101	1,200
Lei Jayme Navarro de Carvalho	0,987	1,000

Manutenção da informática educacional	18,775	1,159
Natal iluminado de Vitória	0,530	1,000
Otimização do sistema municipal de iluminação pública	1,203	0,967
Construção de estações de bombeamento	1,190	0,000
Construção de galerias	0,787	1,000
Manutenção do sistema de drenagem e operação das estações de bombeamento	1,140	1,000
Rede e infra-estrutura física	1,095	1,000
Implantação do geoprocessamento	0,179	1,000
Sistema de recursos humanos	0,367	0,125
Melhoria da gestão do patrimônio municipal	0,015	0,500
Modernização do arquivo geral	0,296	0,750
Eestruturação física, tecnológica e organizacional	0,093	0,500
Manutenção e ampliação da autonomia financeira empgs	0,456	0,951
Ampliar e melhorar a arborização e paisagismo	0,017	1,301
Manutenção e conservação de áreas verdes e equipamentos públicos	1,388	1,389
Sentinela - vítima da exploração sexual	0,321	4,500
Capacitação dos membros do conselho municipal de segurança pública	0,513	8,000
Realização de eventos relacionados à segurança pública e promoção da paz	0,803	2,000
Desenvolvimento de RH para servidores de saúde	0,466	1,038
Modernização da gestão de recursos humanos	1,191	1,111
Qualidade de vida do servidor	1,250	0,246
Desenvolvimento e capacitação de servidores	0,326	1,042

Demonstrativo dos Indicadores de execução de despesa (IED) e dos indicadores de execução física (IEF) das ações orçamentárias da PMV no exercício de 2003

Ações orçamentárias	IED	IEF
Implementar ações de vigilância epidemiológica	0,775	1,000
Implementar ações de vigilância sanitária e ambiental	0,570	1,000
Atendimento ao cliente externo e interno	0,607	0,700
Cobrança dos tributos municipais	0,873	0,700
Manutenção e otimização de espaços escolares na educação infantil	1,258	0,494
Manutenção e otimização de espaços escolares no ensino fundamental	1,433	1,219
Organização e manutenção do sistema assistencial de média complexidade	3,401	1,000
Organização e manutenção do sistema de urgência e emergência hospitalar	0,700	1,000
Implementação do sistema de atenção básica	1,183	1,000
Construção e readequação das unidades de saúde	0,695	1,413
Acesso à cidadania e justiça	2,692	1,000
Capacitação nas áreas de cidadania e justiça	1,029	1,000
Educação para cidadania	0,351	1,000
Implantação das unidades integradas de cidadania	0,822	1,000
Pesquisa de satisfação do usuário e qualidade dos serviços	0,951	1,250
Realização de eventos nas áreas de cidadania, justiça e minorias	0,191	9,000
Publicidade e marketing	1,138	0,750
Qualificação profissional	0,178	1,000
Banco Material Solidário	0,880	1,000
NUDEC's - Mobilização e capacitação da sociedade	0,304	1,500
Implantação do centro de documentação	0,495	1,000
Representação judicial e extrajudicial	1,267	1,000
Planejamento estratégico da prefeitura	1,901	1,000
Promoção e realização de eventos	0,026	1,000

Realização de campanhas	0,078	1,500
Ampliação e qualificação do atendimento aos alunos pnee	0,178	0,742
Realizar e apoiar festas populares	0,698	1,000
Realizar o desfile das escolas de samba	9,970	1,000
Realizar e apoiar festivais e mostras de cultura	0,228	1,000
Lei Rubem Braga	1,113	1,000
Formação continuada do servidor do ensino fundamental	0,661	0,584
Disk-silêncio	0,329	1,000
Fiscalização e monitoramento das áreas protegidas	0,258	1,000
Operação do sistema municipal de licenciamento ambiental	0,214	1,000
Revisão e implantação do plano diretor de áreas verdes	0,214	1,000
Acompanhamento orçamentário e financeiro	1,884	1,000
Disponibilização de livros e periódicos	0,761	1,000
Publicação e distribuição de livros	0,283	1,000
Realização de eventos de promoção do livro e da leitura	0,094	1,000
Escolinha de esporte	0,720	1,000
Esporte comunitário estudantil	0,418	1,000
Eventos esportivos	1,068	1,000
Lei Jayme Navarro de Carvalho	0,875	1,000
Manutenção da informática educacional	2,205	0,988
Natal iluminado de Vitória	0,589	1,000
Otimização do sistema municipal de iluminação pública	1,396	1,000
Construção de estações de bombeamento	1,845	0,000
Construção de galerias	0,314	1,000
Manutenção do sistema de drenagem e operação das estações de bombeamento	0,349	1,000
Rede e infra-estrutura física	0,221	1,000
Implantação do geoprocessamento	3,110	0,667
Sistema de recursos humanos	0,797	1,000
Melhoria da gestão do patrimônio municipal	0,616	1,000
Modernização do arquivo geral	0,013	1,000
Reestruturação física, tecnológica e organizacional	1,232	1,000
Manutenção e Ampliação da autonomia financeira EMPGs	1,572	0,975
Ampliar e melhorar a arborização e paisagismo	0,836	1,301
Manutenção e conservação de áreas verdes e equipamentos públicos	1,367	1,269
Sentinela - Vítima da exploração sexual	1,000	4,500
Capacitação dos membros do Conselho municipal de segurança pública	0,264	4,000
Realização de eventos relacionados à segurança pública e promoção da paz	0,464	1,000
Desenvolvimento de RH para servidores de saúde	0,188	1,000
Modernização da gestão de recursos humanos	0,592	1,111
Qualidade de Vida do Servidor	0,860	0,240
Desenvolvimento e capacitação de servidores	0,099	1,000

Apêndice B –Ações excluídas da análise

Exercício	ações orçamentárias
2000	Coord. Supervisão de Obras Públicas
	Eficiência energética
	Macro drenagem
	Vitória Transp p desenvolvimento Sistema Passagem
	Manutenção coordenação da Defesa Civil
	Gestão Transp-Atendimento ao público
	Desenvolvimento da Infra estrutura Energ Telecomunicação
2001	Modernização da Administração Tributária
	Escolinhas de esporte
	Fiscalização e monitoramento de áreas protegidas
	Orla de Camburi
	Manutenção e serviços de comunicação
	Melhoria rendimento escolar
	Intervenções viárias
	Vitória na infância
	Fundo Municipal de Turismo
	Vitória da Cultura - Projeto Terra
	Gestão Transp.-Atendimento ao publico
	Política habitacional
fundo bem estar social	
2002	Expansão e melhoria da rede física 1º grau
	Informática escola pública de Vitória
	Representação judicial e extrajudicial
	Manutenção da informática educacional
	Acesso à cidadania e justiça
	Realização de eventos nas áreas de cidadania, justiça e minorias
	Capacitação dos membros do Conselho Municipal de segurança pública
	Pesquisa de satisfação do usuário e qualidade dos serviços
	Sentinela - Vítima da exploração sexual
	Qualidade de vida do servidor
	Educação para cidadania
	Sistema de Recursos Humanos
	Construção de Estações de Bombeamento
	Operação do sistema municipal de licenciamento ambiental
	Revisão e implantação do plano diretor de áreas verdes
2003	Ampliar e melhorar a arborização e paisagismo
	Melhoria da Gestão do Patrimônio Municipal
	NUDEC's - Mobilização e capacitação da sociedade
	Reestruturação física, tecnológica e organizacional
	Implantação das unidades integradas de cidadania
	Capacitação nas áreas de Cidadania, Justiça e Minorias
	Realizar o desfile das escolas de samba

Realização de eventos nas áreas de Cidadania, Justiça e Minorias
Sentinela - Vítima da exploração sexual
Qualidade de vida do servidor
Construção de estações de bombeamento
Capacitação dos membros do Conselho Municipal de segurança pública
Desenvolvimento e capacitação de servidores
Realização de eventos de promoção do livro e da leitura
Realização de campanhas
Promoção e realização de eventos
Modernização do Arquivo Geral
Organização e Manutenção do Sistema Assistencial de Média complexidade
Implantação do Geoprocessamento

Apêndice C - Indicadores das ações orçamentárias agrupadas em seus respectivos quadrantes

Ações orçamentárias agrupadas no quadrante 1 relativo ao exercício de 2002

Programa	Ações orçamentárias	IEF	IED
Vitoria do servidor	Qualidade de Vida do Servidor	0,246	1,250
Ampliação, manutenção e melhorias das unidades escolares	Manutenção e otimização de espaços escolares na educação infantil	0,513	1,670
Administração tributária	Cobrança dos tributos municipais	0,700	1,000
Formação continuada dos profissionais da SEME	Formação continuada do servidor do ensino fundamental	0,890	1,101
Educação especial "descobrimo a diversidade humana"	Ampliação e qualificação do atendimento aos alunos PNEE	0,890	0,985
Luzes da cidade	Otimização do sistema municipal de iluminação pública	0,967	1,203

Ações orçamentárias agrupadas no quadrante 1 relativo ao exercício de 2003

Programa	Ações orçamentárias	IEF	IED
Vitoria do servidor	Qualidade de vida do servidor	0,240	0,860
Ampliação, manutenção e melhorias das unidades escolares	Manutenção e otimização de espaços Escolares na educação infantil	0,494	1,258
Modernização da adm tributária e gestão dos setores sociais	Implantação do Geoprocessamento	0,667	3,110
Administração tributária	Cobrança dos Tributos Municipais	0,700	0,873
Comunicação e Publicidade	Publicidade e Marketing	0,750	1,138
Organização e fortalecimento da gestão colegiada	Manutenção e ampliação da autonomia financeira EMPG's	0,975	1,572
Infovit	Manutenção da informática educacional	0,988	2,205

Ações orçamentárias agrupadas no quadrante 2 relativo ao exercício de 2002

Programa	Ações orçamentárias	IEF	IED
Ações coletivas de saúde	Implementar ações de vigilância Epidemiológica	1,091	0,833
Vitoria do Servidor	Modernização da gestão de recursos humanos	1,111	1,191
Incentivo ao esporte e lazer	Eventos esportivos	1,200	1,101
Fomento de atividades artísticas e culturais	Lei Rubem Braga	1,167	1,000

Incentivo à leitura e acesso ao livro	Realização de eventos de promoção do livro e da leitura	1,200	1,005
Parques e áreas verdes	Manutenção e conservação de áreas verdes e equipamentos públicos	1,389	1,388
Ampliação, manutenção e melhorias das unidades Escolares	Manutenção e otimização de espaços escolares no ensino fundamental	1,300	1,758
Atendimento presencial Integrado	Capacitação nas áreas de Cidadania, Justiça e Minorias	2,000	2,108
Vitoria com segurança	Realização de eventos relacionados à segurança pública e promoção da paz	2,000	0,803
Atendimento Presencial Integrado	Pesquisa de satisfação do usuário e qualidade dos serviços	5,000	1,076

Ações orçamentárias agrupadas no quadrante 2 relativo ao exercício de 2003

Programa	Ações orçamentárias	IEF	IED
Ampliação, manutenção e melhorias das unidades escolares	Manutenção e otimização de espaços escolares no ensino fundamental	1,219	1,433
Parques e áreas verdes	Manutenção e conservação de áreas verdes e equipamentos públicos	1,269	1,367
Atendimento Presencial Integrado	Pesquisa de satisfação do usuário e qualidade dos serviços	1,250	0,951
Parques e áreas verdes	Ampliar e melhorar a arborização e paisagismo	1,301	0,836

Ações orçamentárias agrupadas no quadrante 3 relativo ao exercício de 2002

Programa	Ações orçamentárias	IEF	IED
Modernização da Adm tributária e gestão dos setores sociais	Sistema de Recursos Humanos	0,125	0,367
Atendimento presencial Integrado	Educação para cidadania	0,240	0,165
Modernização da gestão administrativa	Melhoria da gestão do Patrimônio Municipal	0,500	0,015
Modernização da gestão administrativa	Reestruturação física, tecnológica e organizacional	0,500	0,093
Administração tributária	Atendimento ao cliente externo e interno	0,770	0,135
Modernização da gestão administrativa	Modernização do Arquivo Geral	0,750	0,296
Comunicação e Publicidade	Publicidade e Marketing	0,750	0,482
Organização e fortalecimento da gestão colegiada	Manutenção e ampliação da autonomia financeira EMPGs	0,951	0,456

Ações orçamentárias agrupadas no quadrante 3 relativo ao exercício de 2003

Programa	Ações orçamentárias	IEF	IED
Formação continuada dos profissionais da SEME	Formação continuada do servidor do Ensino Fundamental	0,584	0,661
Administração tributária	Atendimento ao cliente externo e interno	0,700	0,607
Educação especial "descobrir a diversidade humana"	Ampliação e qualificação do atendimento aos alunos PNEE	0,742	0,178

Ações orçamentárias agrupadas no quadrante 4 relativo ao exercício de 2002

Programa	Ações orçamentárias	IEF	IED
Incentivo ao esporte e lazer	Esporte comunitário estudantil	1,044	0,419
Vitoria do Servidor	Desenvolvimento e capacitação de servidores	1,042	0,326
Vitoria do Servidor	Desenvolvimento de RH para servidores de saúde	1,038	0,466
Incentivo à leitura e acesso ao livro	Disponibilização de livros e periódicos	1,080	0,411
Incentivo ao esporte e lazer	Escolinha de Esporte	1,111	0,363
Ações coletivas de saúde	Implementar ações de vigilância sanitária e ambiental	1,100	0,163
Parques e áreas Verdes	Ampliar e melhorar a arborização e paisagismo	1,301	0,017
Educação ambiental	Realização de campanhas	1,500	0,341
Desenvolvimento estratégico da cidade	Planejamento Estratégico da Prefeitura	2,000	0,189
Atenção à saúde do cidadão	Construção e readequação das unidades de saúde	2,567	0,535
Rede criança	Sentinela - Vítima da exploração sexual	4,500	0,321

Ações orçamentárias agrupadas no quadrante 4 relativo ao exercício de 2003

Programa	Ações orçamentárias	IEF	IED
Vitoria do servidor	Modernização da gestão de recursos humanos	1,111	0,592
Atenção à saúde do cidadão	Construção e readequação das unidades de Saúde	1,413	0,695
Defesa Civil	Nudec's - Mobilização e capacitação da sociedade	1,500	0,304
Educação ambiental	Realização de campanhas	1,500	0,078

Ações orçamentárias que apresentaram em 2002 IEF igual a 1 e IED superior ou igual a mediana

Programa	Ações orçamentárias	IEF	IED
Atenção à saúde do Cidadão	Organização e manutenção do sistema de urgência e emergência hospitalar	1,000	0,677
Incentivo à leitura e acesso ao livro	Publicação e distribuição de livros	1,000	0,700
Macro drenagem	Construção de galerias	1,000	0,787
Fomento de atividades artísticas e culturais	Realizar e apoiar festivais e mostras de cultura	1,000	0,921
Defesa Civil	Banco material solidário	1,000	0,934
Atenção à saúde do cidadão	Implementação do Sistema de Atenção Básica	1,000	0,965
Incentivo ao esporte e lazer	Lei Jayme Navarro de Carvalho	1,000	0,987
Gestão da pol. de exec. financeira Orçamentaria e de controle Interno	Acompanhamento orçamentário e financeiro	1,000	0,996
Atenção à saúde do cidadão	Organização e manutenção do sistema assistencial de média complexidade	1,000	1,058
Fazendo arte na cidade	Realizar e apoiar festas populares	1,000	1,076
Modernização da adm tributária e gestão dos setores sociais	Rede e Infra-Estrutura Física	1,000	1,095
Macro drenagem	Manutenção do sistema de drenagem e operação das estações de bombeamento	1,000	1,140
Atendimento Presencial Integrado	Implantação das unidades integradas de cidadania	1,000	2,112

Ações orçamentárias que apresentaram em 2003 IEF igual a 1 e IED superior ou igual a mediana

Programa	Ações orçamentárias	IEF	IED
Ações coletivas de saúde	Implementar ações de vigilância epidemiológica	1,000	0,775
Atenção à saúde do cidadão	Organização e manutenção do sistema de urgência e emergência hospitalar	1,000	0,700
Atenção à saúde do cidadão	Implementação do Sistema de Atenção Básica	1,000	1,183
Atenção à saúde do cidadão	Organização e Manutenção do Sistema Assistencial de Média complexidade	1,000	3,401
Atendimento presencial integrado	Implantação das unidades integradas de cidadania	1,000	0,822
Atendimento presencial integrado	Capacitação nas áreas de Cidadania, Justiça e minorias	1,000	1,029
Atendimento presencial integrado	Acesso à cidadania e justiça	1,000	2,692
Defesa Civil	Banco Material Solidário	1,000	0,880
Defesa jurídica do Município	Representação judicial e extrajudicial	1,000	1,267
Desenvolvimento estratégico da cidade	Planejamento estratégico da Prefeitura	1,000	1,901
Fomento de atividades artísticas e culturais	Lei Rubem Braga	1,000	1,113
Gestão da pol. de exec. Fin. orçamentária e de controle Interno	Acompanhamento Orçamentário e Financeiro	1,000	1,884
Incentivo à leitura e acesso ao Livro	Disponibilização de Livros e periódicos	1,000	0,761

Incentivo ao esporte e lazer	Escolinha de Esporte	1,000	0,720
Incentivo ao esporte e lazer	Lei Jayme Navarro de Carvalho	1,000	0,875
Incentivo ao esporte e lazer	Eventos Esportivos	1,000	1,068
Luzes da cidade	Otimização do sistema municipal de iluminação pública	1,000	1,396
Modernização da Adm tributária e gestão dos setores sociais	Sistema de Recursos Humanos	1,000	0,797
Modernização da gestão administrativa	Reestruturação física, tecnológica e organizacional	1,000	1,232

Ações orçamentárias que apresentaram em 2002 IEF igual a 1 e IED inferior a mediana

Programa	Ações orçamentárias	IEF	IED
Gestão ambiental	Revisão e implantação do plano diretor de áreas verdes	1,000	0,031
Gestão ambiental	Operação do sistema municipal de licenciamento ambiental	1,000	0,048
Defesa Civil	Nudec's - Mobilização e capacitação da sociedade	1,000	0,093
Modernização da adm. tributária e gestão dos setores sociais	Implantação do Geoprocessamento	1,000	0,179
Gestão ambiental	Fiscalização e monitoramento das áreas protegidas	1,000	0,200
Educação ambiental	Promoção e realização de eventos	1,000	0,368
Fazendo arte na cidade	Realizar o desfile das escolas de samba	1,000	0,384
Comunicação e Publicidade	Qualificação profissional	1,000	0,488
Defesa jurídica do Município	Implantação do centro de documentação	1,000	0,508
Luzes da cidade	Natal Iluminado de Vitória	1,000	0,530
Gestão ambiental	Disk-silêncio	1,000	0,652

Ações orçamentárias que apresentaram em 2003 IEF igual a 1 e IED inferior a mediana

Programa	Ações orçamentárias	IEF	IED
Modernização da Gestão Administrativa	Modernização do Arquivo Geral	1,000	0,013
Ações coletivas de Saúde	Implementar Ações de Vigilância Sanitária e Ambiental	1,000	0,570
Atendimento presencial integrado	Educação para cidadania	1,000	0,351
Comunicação e Publicidade	Qualificação Profissional	1,000	0,178
Defesa jurídica do município	Implantação do centro de documentação	1,000	0,495
Educação ambiental	Promoção e realização de eventos	1,000	0,026
Fazendo arte na cidade	Realizar e apoiar festas populares	1,000	0,698
Fomento de atividades artísticas e culturais	Realizar e apoiar festivais e mostras de cultura	1,000	0,228
Gestão ambiental	Revisão e implantação do plano diretor de áreas verdes	1,000	0,214
Gestão ambiental	Operação do sistema municipal de licenciamento ambiental	1,000	0,214
Gestão ambiental	Fiscalização e monitoramento das áreas protegidas	1,000	0,258
Gestão ambiental	Disk-silêncio	1,000	0,329

Incentivo à leitura e acesso ao livro	Realização de eventos de promoção do livro e da leitura	1,000	0,094
Incentivo à leitura e acesso ao livro	Publicação e distribuição de livros	1,000	0,283
Incentivo ao esporte e lazer	Esporte comunitário estudantil	1,000	0,418
Luzes da cidade	Natal iluminado de Vitória	1,000	0,589
Macrodrenagem	Construção de galerias	1,000	0,314
Macrodrenagem	Manutenção do sistema de drenagem e operação das estações de bombeamento	1,000	0,349
Modernização da adm tributaria e gestão dos setores sociais	Rede e infra-estrutura física	1,000	0,221
Modernização da gestão administrativa	Melhoria da gestão do patrimônio municipal	1,000	0,616
Vitória com segurança	Realização de eventos relacionados à segurança pública e promoção da paz	1,000	0,464
Vitória do servidor	Desenvolvimento e capacitação de servidores	1,000	0,099
Vitória do servidor	Desenvolvimento de RH para servidores de saúde	1,000	0,188

Anexo A- Relatórios Públicos exigidos pela Lei 4.320/64 em seu anexo 12

A) BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

Títulos	Receitas			Títulos	Despesas		
	Previsão	Execução	Diferença		Previsão	Execução	Diferença
Receitas Correntes Rec. Tributarias Rec. de Contrib. Rec. Patrimonial Rec. Agropec. Rec. Industrial Rec. de Serviços Outras receitas correntes Receita de Capital				Créditos Orçamentários e suplementares Especiais Extraordinários			
Soma				Soma			
déficit				superávit			
Total				Total			

Fonte: Lei 4.320/64 anexo 12 (com adaptações)

B) BALANÇO FINANCEIRO

RECEITAS	DESPESAS
Orçamentária Receitas Correntes Receitas de Capital Extra-Orçamentária Resto a pagar (inscrito)	Orçamentária Extra-Orçamentária Saldo para o Exercício Seguinte Resto a pagar
Saldo para o Exercício Seguinte Disponível TOTAL	Disponível TOTAL

Fonte: Lei 4.320/64 anexo 12 (com adaptações)

B) BALANÇO PATRIMONIAL

ATIVO	PASSIVO
Financeiro Permanente	Financeiro Permanente
Soma do Ativo Real	Soma do Passivo Real
	Saldo Patrimonial Ativo Real Líquido
Compensado TOTAL	Compensado TOTAL

Fonte: Lei 4.320/64 anexo 12 (com adaptações)