

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA**

**GEANI ESTHER PERTEL**

**DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO DO PROCESSO DE  
PLANEJAMENTO E DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO  
MPF/ES**

**VITÓRIA**

**2019**

GEANI ESTHER PERTEL

**DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO DO PROCESSO DE  
PLANEJAMENTO E DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MPF/ES**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Orientador: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Teresa Cristina Janes Carneiro

VITÓRIA

2019

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de  
Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

---

P468d Pertel, Geani Esther, 1965-  
Diagnóstico participativo do processo de planejamento e da  
execução orçamentária do MPF-ES / Geani Esther Pertel. - 2019.  
116 f. : il.

Orientadora: Teresa Cristina Janes Carneiro.  
Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) -  
Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências  
Jurídicas e Econômicas.

1. Orçamento público federal. 2. Planejamento Estratégico  
Situacional (PES). 3. Método ZOPP. 4. Diagnóstico  
participativo. 5. Plano de Ação. I. Carneiro, Teresa Cristina Janes.  
II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências  
Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 35

---

**GEANI ESTHER PERTEL**

**DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO DO PROCESSO DE  
PLANEJAMENTO E DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MPF/ES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Aprovado em 22 de novembro de 2019.

**COMISSÃO EXAMINADORA**

  
\_\_\_\_\_  
**Profa. Dra. Teresa Cristina Janes Carneiro**  
Orientadora

  
\_\_\_\_\_  
**Prof. Dr. Thalm de Paiva Coelho Júnior**  
Membro Interno

  
\_\_\_\_\_  
**Prof. Dr. Rogério Zanon da Silveira**  
Membro Interno

  
\_\_\_\_\_  
**Profa. Dra. Daniela de Castro Melo**  
Membro Externo

*Ao meu marido Vagner, pelo incentivo e ser meu companheiro em todos os momentos.*

*Ao meu querido filho Matheus, pelo amor genuíno que me move e a compreensão pela minha ausência em muitos momentos.*

*À minha querida irmã Stella, pelos cafés não compartilhados nesses tempos.*

*Aos meus pais Olga e Augustinho (in memoriam), mesmo com todas as dificuldades que passamos, ensinaram-me a colocar os estudos como algo que não se abre mão.*

## AGRADECIMENTOS

À Deus, pela sua infinita graça e bondade, que me permitiu chegar até aqui.

À minha Professora orientadora, Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Teresa Cristina Janes Carneiro, por sua paciência, objetividade, clareza, comprometimento e zelo pela qualidade deste trabalho.

Aos professores, Prof. Dr. Thalmo de Paiva Coelho Junior, Prof. Dr. Rogério Zanon da Silveira e Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Daniela de Castro Melo, por aceitarem prontamente o convite para a banca da dissertação, enriquecendo este trabalho com seus profundos conhecimentos e experiências nas respectivas áreas de atuação.

Aos colegas de trabalho no MPF-ES, Rodrigo Vieira Teixeira, Luciana de Oliveira Hulle, Monica Cristina de Moraes, Vagner Vaccari, Priscila do Nascimento, Marina Camporez, André Perim, Cláudia Pasolini e Leonardo Dell Puppo, pela enorme gentileza em participarem das oficinas, no grupo focal, com o fornecimento dos dados, informações técnicas e, principalmente, por acreditarem na proposta que subsidiou toda a dissertação.

Ao Ministério Público Federal no Espírito Santo, por me propiciar o espaço de pesquisa para elaboração deste trabalho.

À Cassia Gisele, do Arquivo – Ufes, pelo empréstimo de seus livros preciosos, para que o projeto de ingresso fosse elaborado e por um dia, mencionar o nome da Prof<sup>a</sup>. Teresa como uma excelente opção de orientadora para o tema.

Aos colegas do mestrado, pelo ambiente de harmonia e companheirismo durante o curso.

À equipe do Programa de Pós-graduação em Gestão Pública, pelo profissionalismo e cordialidade no trato diário.

*“O amanhã, construído por todos nós, incidirá sobre mim, abrindo possibilidades e colocando-me diante de problemas. Esse amanhã me afeta hoje porque é hoje que posso fazer algo para estar em condições de aproveitar as oportunidades de amanhã e evitar problemas futuros.”*

*(Carlos Matus)*

## RESUMO

A presente pesquisa trata da importância da execução orçamentária no processo de realização das atividades do custeio básico em uma instituição pública federal, principalmente em um contexto de cortes e contingenciamentos governamentais. Propõe elaborar um diagnóstico participativo do processo de planejamento e da execução orçamentária, focalizando o caso do Ministério Público Federal no Espírito Santo (MPF-ES), com proposições de melhorias nesses procedimentos. Por meio de estudo teórico baseado em dois pilares: o orçamento público federal e as metodologias de planejamento participativo - Planejamento Estratégico Situacional (PES) associado ao método ZOPP, procedeu-se a aplicação de questionário, entrevistas semiestruturadas, análise documental e oficinas com as lideranças do processo de planejamento e da execução orçamentária. Para alcançar o objetivo proposto, a pesquisa foi delimitada pelas fases: a) análise dos envolvidos - para se conhecer as expectativas, os interesses e as dificuldades que cada um deles tenha nesse projeto; b) construção da árvore de problema - com as suas causas e os seus efeitos; c) análise dos objetivos – a partir da descrição da situação futura que será alcançada com a solução dos problemas apontados na fase anterior; d) análise das alternativas para identificar as soluções que formarão a base para a estratégia do projeto, que no campo prático, culminou na e) elaboração de quatro planos de ação, com o uso da ferramenta 5W2H para o alcance do objetivo geral. Constatou-se que a ferramenta disponível para os cogestores do orçamento é considerada de difícil manejo. Observou-se possibilidades de interlocução entre os atores do processo, que demonstraram que há satisfação em trabalhar com o orçamento. Concluiu-se que o método ZOPP se mostrou eficaz, por ser flexível e a sua visualização permitir um rápido entendimento do problema, de suas causas e seus efeitos, pelos interlocutores, permitindo a elaboração de planos construídos coletivamente para melhoria do processo orçamentário.

**Palavras-chave:** Orçamento público federal. Planejamento Estratégico Situacional (PES). Método ZOPP. Diagnóstico participativo. Plano de Ação.



## ABSTRACT

This research addresses the importance of budget execution in the process of carrying out basic costing activities in a federal public institution, especially in a context of budget cuts. It proposes to elaborate a participatory diagnosis of the planning process and budget execution, focusing on the case of the Federal Public Prosecutor in Espírito Santo (MPF-ES), with proposals for improvements in these procedures. Through a theoretical study based on two pillars: the federal public budget and the participatory planning methodologies - Situational Strategic Planning (PES) associated with the ZOPP method, we conducted a questionnaire, semi-structured interviews, document analysis and workshops with the leaders of the planning process and budget execution. To achieve the proposed objective, the research was delimited by the phases: a) stakeholder analysis - to know the expectations, interests and difficulties that each one of them has in this project; b) construction of the problem tree - with its causes and its effects; c) analysis of the objectives - from the description of the future situation that will be achieved with the solution of the problems pointed out in the previous phase; d) analysis of alternatives to identify the solutions that will form the basis for the project strategy, which, in the practical field, culminated in the e) elaboration of four action plans, using the 5W2H tool to reach the general objective. The tool available to budget co-managers was found to be difficult to handle. Possibilities for dialogue between the actors of the process were observed, which demonstrated that there is satisfaction in working with the budget. It was concluded that the ZOPP method proved to be effective because it is flexible and its visualization allows a quick understanding of the problem, its causes and its effects, by the interlocutors, allowing the elaboration of collectively constructed plans to improve the budget process.

**Keywords:** Federal public budget. Situational Strategic Planning (PES). Method ZOPP. Participatory diagnosis. Action plan.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estrutura do Ministério Público da União .....	18
Figura 2 - Esquema do Referencial Teórico .....	27
Figura 3 - Jogo de corda elástica e do sino .....	32
Figura 4 - O Sistema PES e a articulação entre o ZOPP e o MAPP .....	34
Figura 5- Etapas do Método ZOPP .....	36
Figura 6 - Árvore de Problemas .....	41
Figura 7 – Árvore de Objetivos .....	42
Figura 8 – Análise de Alternativas .....	43
Figura 9 – Ciclo orçamentário estrito .....	47
Figura 10 - Fluxo dos recursos até o órgão executor.....	48
Figura 11 - Controle contábil da execução orçamentária – visão esquemática.....	50
Figura 12 - Diagrama insumo-produto .....	51
Figura 13- – Diagrama de Relacionamento entre a estrutura Administrativa Regional/Estadual e Planos Internos.....	55
Figura 14 Diagrama de Relacionamento entre a estrutura Administrativa Regional/Estadual e Planos Internos do Custeio Básico do MPF-ES .....	56
Figura 15 Relacionamento entre estrutura a Administrativa Estadual e Planos Internos do Custeio Básico no MPF-ES .....	57
Figura 16 - Organograma da PR/ES – MPF/ES .....	59
Figura 17 - Jurisdição da Justiça Federal no Estado do Espírito Santo.....	60
Figura 18 - Planos Internos do Custeio Básico no MPF .....	61
Figura 19 – Árvore de Problemas da PR-ES .....	84
Figura 20 – Árvore de Objetivos .....	86
Figura 21 - 5W2H - as sete perguntas essenciais .....	88

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Servidores que participaram do questionário e os que aceitaram fazer a 2ª. etapa	66
Gráfico 2 – Tempo de trabalho no MPF-ES.....	66
Gráfico 3 - Tempo de trabalho com a execução orçamentária.....	67
Gráfico 4 - Capacitação na área de execução orçamentária.....	68
Gráfico 5 - Consulta a evolução da execução orçamentária ao longo do exercício.....	69
Gráfico 6 - Grau de satisfação em trabalhar com a execução orçamentária.....	70

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ALTADIR - Fundação Alta Direção

APGE – Assessoria de Planejamento e Gestão Orçamentária

ASCOM – Assessoria de Comunicação do MPF-ES

AUDIN-MPU - Auditoria Interna do Ministério Público da União

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD - Banco Mundial

BPM - Business Process Management

CEPAL - Comissão Econômica para América Latina

CF – Constituição Federal

CGU – Controladoria Geral da União

EC – Emenda Constitucional

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública

GTZ - Agência de Cooperação Técnica Alemã

IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IVEPLAN - Instituto Venezuelano de Planejamento

OCDE - Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico

LAI – Lei de Acesso à Informação

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MAPP - Método Altadir (Alta Direção) de Planejamento Popular

MBIEST – Manutenção de Bens Imóveis

MPF – Ministério Público Federal

MPF-ES – Ministério Público Federal no Estado do Espírito Santo

MPU – Ministério Público da União

MSAEST – Manutenção de Serviços Administrativos

MSTEST – Manutenção de Serviços de Transportes

NEOF – Núcleo de Execução Orçamentária e Financeira

PES – Planejamento Estratégico Situacional

PGEA – Procedimento de Gestão Administrativo

PI – Plano Interno

PLOA - Projeto de Lei Orçamentária Anual

PPA - Plano Plurianual

PR-ES – Procuradoria da República no Estado do Espírito Santo

PRM-CIT - Procuradoria da República no Município de Cachoeiro do Itapemirim

PRM-COL - Procuradoria da República no Município de Colatina

PRM-LIN - Procuradoria da República no Município de Linhares

PRM-SAM - Procuradoria da República no Município de São Mateus

SE – Secretaria/Secretário Estadual

SG/MPF – Secretaria Geral do Ministério Público Federal

SIAFI - Administração Financeira do Governo Federal

SOF – Secretaria de Orçamento e Finanças

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SWOT – Strengths (Forças), Weaknesses (Fraquezas), Opportunities (Oportunidades) e Threats (Ameaças)

TCU – Tribunal de Contas da União

UAG – Unidade Administrativa de Gestão

VDP – Descrição do Problema

ZOPP – Planejamento de Projeto Orientado por Objetivo

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
1.1	OBJETIVO .....	18
1.2	JUSTIFICATIVA .....	19
<b>2</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>21</b>
2.1	COLETA DE DADOS .....	21
2.2	GRUPO FOCAL.....	24
2.3	ANÁLISE DE DADOS .....	25
<b>3</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>27</b>
3.1	METODOLOGIAS DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO .....	27
<b>3.1.1</b>	<b>Planejamento Estratégico Situacional (PES) .....</b>	<b>28</b>
3.1.1.1	<i>A origem do PES.....</i>	29
3.1.1.2	<i>O Plano como aposta.....</i>	31
3.1.1.3	<i>Os quatro elementos do PES .....</i>	32
<b>3.1.2</b>	<b>Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos - ZOPP.....</b>	<b>35</b>
3.1.2.1	<i>O passo a passo da aplicação do método ZOPP na “Fase Diagnóstico”.....</i>	38
3.2	ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL.....	43
<b>3.2.1</b>	<b>O ciclo orçamentário .....</b>	<b>46</b>
<b>3.2.2</b>	<b>O Sistema Tesouro Gerencial .....</b>	<b>48</b>
<b>3.2.3</b>	<b>O controle interno, externo e social.....</b>	<b>50</b>
<b>4</b>	<b>ORÇAMENTO NO MPF-ES .....</b>	<b>53</b>
4.1	OS ATORES DA PROGRAMAÇÃO E DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. 53	
<b>4.1.1</b>	<b>O orçamento no dia a dia do MPF-ES .....</b>	<b>58</b>
<b>4.1.2</b>	<b>Ferramenta de controle do orçamento no MPF-ES .....</b>	<b>62</b>
4.1.2.1	<i>A planilha interna de controle do custeio administrativo básico no MPF-ES.....</i>	63
<b>5</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÕES.....</b>	<b>65</b>
5.1	ETAPA do DIAGNÓSTICO .....	65
<b>5.1.1</b>	<b>Análise dos envolvidos.....</b>	<b>65</b>

<b>5.1.2</b>	<b>Análise de problemas.....</b>	<b>71</b>
<i>5.1.2.1</i>	<i>Árvore de Problemas – Conversação em 2019 e oficinas para validação.....</i>	<i>83</i>
<b>5.1.3</b>	<b>Análise de Objetivos .....</b>	<b>85</b>
<b>5.1.4</b>	<b>Análise de Alternativas.....</b>	<b>87</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>91</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>93</b>
	<b>APÊNDICE A – SOLICITAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO PRÉVIA PARA COLETA DE DADOS.....</b>	<b>100</b>
	<b>APÊNDICE B – PERFIL DOS ATORES DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA .....</b>	<b>101</b>
	<b>APÊNDICE C - ENTREVISTA COM OS ATORES RESPONSÁVEIS PELA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA .....</b>	<b>103</b>
	<b>APÊNDICE D - REGISTRO FOTOGRÁFICO DAS OFICINAS REALIZADAS COM O GRUPO FOCAL.....</b>	<b>104</b>
	<b>APÊNDICE E - PLANO DE MELHORIAS PARA A ELABORAÇÃO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO MPF-ES .....</b>	<b>107</b>
	<b>ANEXO A – AUTORIZAÇÃO PARA COLETA DE DADOS .....</b>	<b>116</b>





## 1 INTRODUÇÃO

Os recursos escassos colocam frequentemente os ordenadores de despesa frente a um dilema: as escolhas que devem ser feitas ao planejar o orçamento do custeio básico na administração pública (REIS; PERTEL, 2019). Nesse momento, deve-se conciliar a continuidade das atividades básicas da instituição ao longo de cada exercício com os recursos limitados, seguindo os parâmetros legais impostos pelos institutos jurídicos vigentes. Significa selecionar as despesas consideradas imprescindíveis tanto com a manutenção dos bens imóveis quanto com os serviços administrativos, bem como com os serviços de transporte institucional. Além disso, de organizá-las em um cronograma anual, diferenciando os eventos que são continuados, anuais e de escopo.

Os governos, órgãos públicos e organizações públicas sem fins lucrativos dos mais diversos fins dependem de ações estratégicas para a viabilidade e eficácia contínuas e o sucesso é pouco provável sem planejamento estratégico, ao analisarmos os muitos desafios que são enfrentados por esses entes (BRYSON, 1988).

Melhorar o planejamento anual e a execução do orçamento é dever público e isto significa ouvir os gestores, revisar os processos de trabalho, ter critérios de indicadores de desempenho do orçamento que sejam passíveis de acompanhamento e de melhoria, além de dar transparência aos atos de gestão. Ao final, espera-se que o uso dos recursos públicos reflita uma conexão entre as ações da instituição e as necessidades da sociedade.

Ao longo dos últimos anos, destacam-se alguns instrumentos normativos e ações do governo, que abriram espaço para a melhoria na transparência dos atos de gestão e aumentaram o grau de responsabilidade dos gestores públicos no uso dos recursos públicos.

A lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, conhecida como a Lei Geral de Orçamentos, estabeleceu as normas para elaboração e controle dos orçamentos da União, porém, não deixou explícito o alcance da disponibilidade da informação, que posteriormente foi dado pela da Constituição Federal de 1988, e das leis advindas da Carta Constitucional. Conforme ressalta Costin (2010, p. 98), essas últimas explicitaram a “[...] a possibilidade do controle social [...]” e o uso do orçamento como instrumento de gestão; a aprovação e o controle legislativo sobre a aplicação dos recursos oriundos dos tributos”.

O Portal de Transparência do Governo Federal, uma iniciativa da Controladoria Geral da União (CGU), lançado em 2004, após 40 anos da Lei Geral de Orçamentos com o objetivo de aumentar a transparência dos atos de governo, cuja finalidade era concentrar em um único

local as informações de prestação de contas dos recursos públicos de forma padronizada, compreensível e de fácil acesso, permitindo o aperfeiçoamento da fiscalização e do controle social.

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como a Lei de Acesso à Informação, que regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, ao dispor em seu artigo 1º, sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir o acesso à informação.

E para completar a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011, p. 1) que determina que todos os entes públicos estão subordinados ao regime desta lei,

Art. 1º - [...]

Parágrafo Único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público; (BRASIL, 2011, p. 1).

Além dos atos normativos, em continuidade ao processo de transparência na gestão, foi lançado em 2015, o Sistema Tesouro Gerencial<sup>1</sup>. Um sistema de consultas de informações do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) Operacional e Gerencial, que possibilita a elaboração de relatórios e painéis a partir da extração de dados da execução financeira, contábil e patrimonial na Administração Pública Federal.

No contexto de mudanças vivenciados após a última carta constitucional, as cobranças por parte da sociedade são maiores e com o objetivo de equilibrar as contas públicas por meio de um controle rígido de gastos, houve a promulgação da Emenda Constitucional 95, pelo Congresso Nacional, em 15 de dezembro de 2016, que limita os gastos públicos por 20 anos. A emenda trouxe para os gestores uma preocupação ainda maior com a alocação desses recursos.

Até a sua promulgação, buscava-se a eficiência nos gastos públicos, porém não havia uma penalidade para os gestores no que se refere a sobras de recursos ou por inclusão de despesas em restos a pagar.

A Emenda Constitucional 95 estabeleceu para o ano de 2017, o teto de gasto com base na despesa primária paga em 2016, corrigidos pela inflação de 2015, definido no texto da emenda constitucional em 7,2%. Nesse limite, os restos a pagar também estavam considerados.

Para os anos seguintes, o aumento dos gastos federais está sujeito ao percentual da inflação acumulada divulgada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e

---

<sup>1</sup> O Sistema Tesouro Gerencial – criado em 2015, pelo STN - será explorado mais adiante nesse projeto.

somente a partir do décimo ano, por meio de projeto de lei complementar, por iniciativa do Presidente da República e apenas uma vez a cada mandato, o critério poderá ser revisto pelo Congresso Nacional. Caso os órgãos desrespeitem o teto estabelecido para o ano vigente, no ano seguinte ficará impedido de realizar concursos, dar aumento na remuneração de membros e servidores, civis ou militares, criar despesas, entre outras penalidades listadas no artigo 109, em seus incisos e parágrafos, da EC 95/2016.

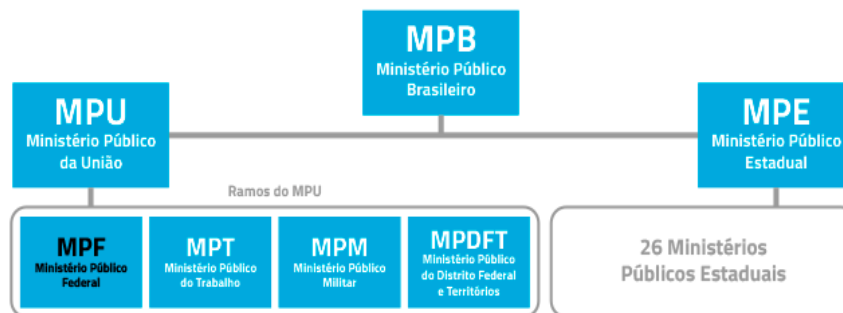
Ressalta-se, que a transparência, nesse ambiente de construção de instituições democráticas, é o pressuposto necessário para que esse modelo de gestão alcance a sua eficiência, com a disponibilização proativa de dados e informações, promovendo a participação coletiva, bem como contribuindo para a transição entre a cultura do segredo para a cultura de acesso à informação (ZORZAL, 2016).

A administração pública brasileira teve que se adaptar e elaborar ferramentas com o intuito de garantir o acesso à informação dos atos administrativos e o uso eficiente dos recursos públicos ao longo dos últimos anos, permitindo uma maior interação na relação entre o cidadão e o governo. Os instrumentos de transparência resultam de ações em direção à modernização do serviço público, quer na melhoria dos serviços ofertados à população, quer no combate à corrupção.

O Ministério Público insere-se nesse contexto, a partir da Constituição Federal de 1988 (figura 1) que teve garantida, além da autonomia funcional e administrativa, a autonomia financeira, conforme dispõe no artigo 127, §3º “O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias” (BRASIL, 1988, p. 80).

Passados 31 anos, há muito o que ser feito na esfera orçamentária, não somente porque os gestores têm a obrigação legal de usar de forma correta os recursos públicos, mas pelo dever funcional de buscar uma maior eficiência na prestação de serviços à sociedade.

Figura 1 - Estrutura do Ministério Público da União



Fonte: MPF (2019).

Embora desde 2014, tenham ocorrido mudanças no processo de planejamento orçamentário, com a inserção das Unidades Administrativas de Gestão (UAGs) e a introdução do orçamento participativo, ainda há um distanciamento entre os atores que atuam no processo de planejamento orçamentário e os atores que atuam na execução orçamentária, comprometendo a eficiência e a eficácia dos processos de trabalho que necessitam de informação confiável em tempo hábil para que decisões sejam tomadas.

Sendo assim, propõe como problema a seguinte pergunta: como metodologias participativas podem contribuir para o aprimoramento do processo de execução orçamentária na administração pública?

## 1.1 OBJETIVO

Diante do cenário exposto, o objetivo da presente pesquisa é elaborar diagnóstico participativo do processo de planejamento e da execução orçamentária do Ministério Público Federal no Espírito Santo (MPF-ES), com proposições de melhorias nesses procedimentos.

Para atingir o objetivo apresentado, a pesquisa foi delimitada pelas seguintes fases da etapa Diagnóstico, no método ZOPP:

- Analisar os envolvidos - para se conhecer as expectativas, os interesses e as dificuldades que cada um deles tenha nesse projeto;
- Construir a árvore de problema - com as suas causas e os seus efeitos;
- Analisar os objetivos - descrever a situação futura que será alcançada com a solução dos problemas apontados na fase anterior;
- Analisar as alternativas - para identificar as soluções alternativas que formarão a base para a estratégia do projeto.

Buscou-se um aporte teórico, para apoiar o alcance do objetivo principal, baseado em dois pilares: o orçamento público federal e as metodologias de planejamento participativo. O Planejamento Estratégico Situacional (PES) associado ao Método ZOPP foi a abordagem teórica escolhida por possibilitar a identificação e atuação sobre as causas dos problemas e não sobre os efeitos. Efeitos esses que podem ser apenas sintomas. Evita-se assim que as consequências retornem por não terem sido tratadas as raízes do problema.

## 1.2 JUSTIFICATIVA

Desde 2013, a pesquisadora é servidora do MPF-ES, lotada em diferentes áreas administrativas do órgão durante esse período, como compras, licitações (pregoeira), manutenção e serviços gerais, chefia da divisão de gestão de pessoas, execução orçamentária e financeira, além da conformidade e registro de gestão (última lotação), o que propiciou uma perspectiva privilegiada para observar os fluxos de informações acerca do planejamento e da execução orçamentária, bem como a carência no acesso e no uso das informações disponíveis.

A pesquisa também foi influenciada pela experiência laboral da pesquisadora como servidora do Núcleo de Execução Financeira e Orçamentária do MPF-ES, que por quase três anos, observou algumas barreiras no dia a dia do planejamento e da execução orçamentária do MPF-ES, como pode-se destacar: descumprimento por parte dos cogestores<sup>2</sup> quanto aos meses de programação de cada despesa, desnivelamento de conhecimento orçamentário entre os atores que atuam nessa atividade e dependência da reprogramação orçamentária no segundo semestre do exercício financeiro para agir reativamente no contexto da execução orçamentária. Esses fatores correlacionados podem resultar em sobras orçamentárias e o consequente aumento do fluxo de trabalho que, por vezes, culminam na devolução de recursos mesmo em tempos de contingenciamento.

Além dos fatores descritos no parágrafo anterior, a planilha de execução do custeio básico do MPF-ES tem mais de mil itens de despesas programadas anualmente, que requer um tempo excessivo para a sua alimentação manual, num período de falta de servidores. Dada a importância do gerenciamento dos recursos públicos, comparado ao pouco uso que os cogestores fazem da planilha, esta pesquisa visa elaborar um diagnóstico participativo do

---

<sup>2</sup> Cogestores são os atores do planejamento que atuam diretamente no saneamento das necessidades das áreas.

processo de planejamento e da execução orçamentária do Ministério Público Federal no Espírito Santo (MPF-ES), com proposições de melhorias nesses procedimentos.

A relevância do estudo justifica-se assim, por proporcionar aos atores envolvidos no processo de planejamento e da execução orçamentária a participação na construção do diagnóstico que servirá para o levantamento de melhorias que podem ser feitas no âmbito do MPF-ES, e quem sabe, servir de modelo para outras unidades do MPF.

Além disso, ao final, entregar aos gestores, um produto técnico contendo um plano de ação, no contexto da elaboração do planejamento orçamentário e da execução orçamentária no MPF-ES, com as melhorias propostas.

## 2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste capítulo são apresentados os procedimentos metodológicos deste estudo de natureza aplicada, motivado pela necessidade de resolver problemas concretos, em que seus resultados devem ser voltados para a solução de problemas que ocorrem na realidade, dirigidos à solução de problemas específicos (MARCONI; LAKATOS, 2002; SILVA; MENEZES, 2005).

Inicialmente foi realizada uma **pesquisa bibliográfica**, em que foram revisadas as obras de autores considerados referência na área de metodologias de planejamento participativas, como o Planejamento Estratégico Situacional (PES) e o Planejamento de Projeto Orientado por Objetivo (ZOPP), e do Orçamento Público Federal. Registra-se que para o método ZOPP, as publicações mais comuns são em formato de manuais, utilizados por entes públicos.

Essa etapa da pesquisa permitiu aprofundar o conhecimento que embasa o objetivo geral da pesquisa e em complemento, foi estudado o caso do **Ministério Público Federal no Espírito Santo**.

### 2.1 COLETA DE DADOS

A presente pesquisa foi baseada em abordagens qualitativas e exploratórias, envolvendo a coleta e a análise de dados por meio de questionário, entrevistas com pautas definidas, pesquisa documental no período de 2015 a 2018 e discussões em oficinas, com grupo focal. A escolha do ano de 2015 como marco inicial, baseou-se no ano da introdução do conceito das Unidades Administrativas de Gestão (UAGs) no Ministério Público Federal e os três anos seguintes foram escolhidos por terem os seus exercícios financeiros encerrados, fato que permite a análise do documento técnico da reprogramação orçamentária em cada ano.

A abordagem qualitativa foi escolhida pois considera a realidade e a particularidade de cada sujeito objeto da pesquisa e não tem foco na mensuração ou quantificação dos dados. Diz-se, que nessa abordagem é permitido trabalhar com opiniões, atitudes, hábitos, que segundo Serapioni (2000, p. 190) “[...] de fato, durante a pesquisa, frequentemente emergem relações entre variáveis, motivações e comportamentos inesperados, que não surgiriam utilizando um questionário estruturado”. A pesquisa é caracterizada como exploratória, segundo Gil (2008, p. 27), quando tem por “finalidade desenvolver e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a

formulação de problemas mais precisos”, são aquelas que tem “como objetivo uma visão geral acerca de determinado fato”. Além disso, se configura pelo levantamento do conhecimento dos servidores em relação ao processo de planejamento da execução orçamentária no MPF-ES.

A coleta de dados foi realizada mediante prévia solicitação de autorização ao Procurador-Chefe do Ministério Público Federal no Espírito Santo (Apêndice A), com o envio do modelo de questionário, bem como das pautas de entrevistas. A autorização concedida pelo Procurador-Chefe foi registrada sob um número de documento no sistema eletrônico do MPF, Sistema Único, e posteriormente, informada no corpo da mensagem-convite enviada aos servidores para deixá-los conhecer que a instituição estava ciente da pesquisa.

Ainda na coleta de dados, os sujeitos estudados foram os gestores (02), cogerentes do orçamento (09), executores (02) e assessor de planejamento gestão estratégica (01), de acordo com a portaria SG/MPF nº 299, de 07 de abril de 2015, quando o MPF estabeleceu a gestão compartilhada das unidades administrativas de gestão. Todos esses atores estão relacionados, de alguma forma, no rol de responsáveis pelos planos internos de custeio básico, sob o ponto de vista da Unidade.

O questionário eletrônico (Apêndice B), disponibilizado por meio da plataforma *Google Forms*, contendo sete questões, coletou as informações utilizadas para caracterizar os sujeitos da pesquisa, tais como: cargo, função, lotação, tempo de experiência profissional, hora/aula em capacitação em orçamento, frequência no acompanhamento da execução orçamentária, grau de satisfação em trabalhar com execução orçamentária, e por fim, se aceitavam participar da entrevista, com as pautas disponíveis junto à pergunta. Foram enviados 14 formulários e 13 deles foram respondidos.

As entrevistas (Apêndice C) baseadas em conversação foram realizadas com os servidores que apontaram no questionário, que estavam de acordo em colaborar com a pesquisa nesta fase. O principal objetivo foi o de verificar o conhecimento deles sobre as práticas, o acesso às informações, os cortes, as sobras orçamentárias, as dificuldades encontradas no dia a dia da execução orçamentária e as melhorias que poderiam sugerir para o processo. Dos 14 formulários enviados, um não teve resposta, 3 não aceitaram participar da fase de conversação. Dos 10 servidores que aceitaram contribuir, somente foi possível viabilizar 7 conversações.

A escolha da conversação/entrevista foi pautada em Gil (1991), que define algumas regras práticas para a elaboração do questionário (primeira fase) e da segunda fase (perguntas guiadas para o foco de interesse). As fases foram elaboradas de forma clara e precisa,



relacionadas unicamente ao problema proposto, que possibilitam respostas com interpretação única e que não induzam as respostas dos entrevistados.

Destaca-se que a escolha da técnica de entrevista semiestruturada, ao invés das entrevistas livres que não carregam um formato de uma estrutura previamente proposta, foi para evitar uma profusão de informações que não seriam fáceis de analisar nem possuíam, efetivamente, a visão exata do entrevistado (ROESCH, 1999).

Sendo assim, após a resposta positiva para esta etapa, as conversações foram realizadas individualmente, na Procuradoria, nos horários acordados com cada dos participantes. Antes de cada início de conversação, os entrevistados foram esclarecidos sobre a pesquisa, além da leitura de cada pauta, com as explicações que a pesquisadora julgou necessárias, bem como para respostas aos questionamentos por parte dos participantes. Cada um dos participantes, previamente ao início das pautas, relatou a sua trajetória no MPF e na execução orçamentária. As conversações foram gravadas, transcritas em formato de planilha e agrupadas por pauta, para facilitar a localização de cada resposta por participante. Aquilo que não dizia respeito ao tema proposto foi apagado. Além disso, para preservar a confidencialidade dos dados, foram utilizados pseudônimos para os servidores (Entrevistado A, B, C, D, E, F e G).

Em seguida, na análise documental realizada por meio de consulta a documentos de gestão no espaço-tempo 2015 a 2018, buscou-se conhecer como se deram as etapas do planejamento e a execução orçamentária do MPF-ES, como os cogestores foram preparados para esta atividade no âmbito de sua atuação e as contribuições relatadas nos pareceres técnicos relativos à cada reprogramação orçamentária. Os quatro anos analisados foram compilados em uma planilha e separados anualmente por colunas. A escolha do período justifica-se pelo ato normativo que instituiu em 2014, a gestão compartilhada implementada a partir do orçamento 2015.

A análise dos dados da pesquisa documental teve por objetivo:

- Extrair dos relatórios produzidos ao final de cada reprogramação, com as suas recomendações de ações corretivas para o exercício seguinte, os problemas, as causas e os efeitos que foram destacados, bem como verificar a maneira como

esses relatórios foram divulgados internamente e quais medidas foram concretizadas para que a melhoria pudesse ser observada.

- Relacionar os problemas apontados nos quatro anos, compará-los com os elencados pelos atores da execução orçamentária durante as conversações, e ao final, analisar os problemas, analisar os objetivos e elencar em ordem de prioridades os itens que serão propostos ações de melhorias.

Quanto à pesquisa documental, Gil (1991) aponta várias vantagens em utilizá-la, como a rica fonte e estável de dados e o baixo custo para desenvolver o levantamento. Porém, quanto às limitações, alerta do perigo da não representatividade e a subjetividade dos documentos. Em relação a isso, diz ser sanável quando o pesquisador se mantém alerta e não caia em conclusões precipitadas, ao contrário, avalie, primeiramente, as implicações relativas aos documentos.

## 2.2 GRUPO FOCAL

Segundo Trad (2009, p. 777), “o grupo focal difere da entrevista individual por basear-se na interação entre as pessoas para obter os dados necessários à pesquisa”, além disso, destaca-se como técnica de coleta e análise de dados estratégica, ao permitir a interação entre os participantes no contexto das discussões, contribuindo para que repensem atitudes, ideias, práticas, que outras técnicas não conseguem alcançar (BACKES et al., 2011).

Para compor o grupo focal, houve representatividade de todos os níveis do processo de planejamento, por indicação dos gestores do MPF-ES e seguindo a Portaria vigente:

- Gestor (02) – responsáveis pela estratégia, direção e controle do planejamento orçamentário;
- Assessor de planejamento (01) – representante do Procurador-chefe na condução das estratégias da Unidade;
- Cogestor do orçamento (02) – são os atores que atuam diretamente no saneamento das necessidades das áreas, e neste caso, foram escolhidos cogestores com grandes volumes de contratações e aquisições ao longo do exercício financeiro;

- Executor (03) – Além do coordenador de administração, que é representado no ato normativo como responsável pela execução orçamentária na Unidade e importante sujeito na conciliação de interesses, os servidores do Núcleo Orçamentário e Financeiro também foram incluídos nessa etapa, por tratarem diariamente com a efetiva execução do orçamento, controlar os lançamentos e apontar as sobras em cada plano interno;
- Gestor de contratos (01) – incluído por sugestão dos gestores, conhece as dificuldades dos cogestores no dia a dia da execução do orçamento e pode auxiliar na multiplicação do conhecimento.

### 2.3 ANÁLISE DE DADOS

Seguindo a metodologia ZOPP e de posse dos dados coletados:

- a partir do questionário - foi realizada a análise dos envolvidos, para se conhecer as expectativas, os interesses e as dificuldades de cada um deles relacionadas ao objeto do projeto;
- a partir da pesquisa documental e com o resultado consolidado das conversações foram elaboradas cinco árvores de problema, inicialmente.

Ao elaborar as árvores de problema, tomando-se como base os documentos de gestão e compará-las com a árvore de problema resultado das conversações, verificou-se que elas se complementavam nas causas e nos efeitos já citados nas outras árvores, tornando-as muito similares no conjunto e direcionavam-se para o problema central, que era a execução orçamentária deficiente. Optou-se então, antes de se descrever a situação futura e analisar as alternativas para as ações de melhorias, consolidar todas as informações em apenas uma árvore de problema.

Nesse momento da pesquisa, foi apresentado ao Secretário Estadual (gestor auxiliar) e Assessora de Planejamento, por meio de slides, numa reunião de 1h30, no dia 02 de outubro de 2019, o que é o Método ZOPP, incluindo a árvore de problemas e a árvore de objetivos fruto

dos levantamentos realizados, juntamente com a proposta para a realização de 03 oficinas, com duração de 03 horas cada, para validar com o grupo focal o que foi feito até aquele estágio. E por fim, conduzi-los no processo de seleção das prioridades para o ano de 2020, com a produção dos respectivos planos de ação. A resposta foi positiva e os trabalhos iniciados.

Foram propósitos da oficina:

- estimular a cooperação entre os diferentes atores na análise do planejamento e da execução orçamentária;
- propiciar a crítica, sob diferentes perspectivas relacionadas com a execução orçamentária; e
- preparar os atores para a construção de um orçamento que redundasse em uma proposta de planejamento centrado nas reais necessidades das unidades orçamentárias, dentro dos prazos propostos.

Os encontros foram planejados de acordo com as fases propostas para a etapa de diagnóstico do método ZOPP, conforme a sequência:

- ratificar a análise do contexto;
- discutir e validar a análise da árvore de problemas;
- efetuar a análise dos objetivos (árvore de objetivos) e validá-la; e
- escolher ou priorizar os objetivos alcançáveis;
- elaborar os planos de ação.

Em todos os encontros, com a finalidade de deixar os participantes mais à vontade, em um ambiente mais leve e descontraído, foi disponibilizado um lanche que podia ser acessado a qualquer momento. As cadeiras foram dispostas de maneira que todos se vissem ao redor de uma mesa, sendo o material, exposto numa tela de projeção, conforme ilustrado no Apêndice D. Os planos de ação foram preenchidos em tempo real, com o uso da ferramenta Google *Docs*.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

A estruturação do referencial teórico dessa pesquisa tem por pressupostos básicos dois temas: metodologias de planejamento participativos e o orçamento público federal, conforme disposto na figura 2.

Figura 2 - Esquema do Referencial Teórico



Fonte: Elaboração própria (2019)

#### 3.1 METODOLOGIAS DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

Duas foram as metodologias de planejamento analisadas: a metodologia de Planejamento Estratégico Situacional (PES), construída pelo economista chileno Carlos Matus, voltada para o planejamento do setor público, com suas características e particularidades e o Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos (ZOPP), desenvolvido pela Agência de Cooperação Técnica Alemã – GTZ, que inicialmente foi elaborado para planejamento de projetos, mas evoluiu e hoje é amplamente utilizado para elaboração de Planejamentos Estratégicos.

A metodologia ZOPP foi muito difundida e utilizada por vários organismos internacionais, como Banco Mundial (BIRD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento

(BID), além de órgãos brasileiros, como a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

### **3.1.1 Planejamento Estratégico Situacional (PES)**

Na América Latina, a década de 1980, foi considerada por muitos como a década economicamente perdida, com o poder de compra dos salários, níveis de emprego, e outros indicadores com índices medíocres. Uma queda brutal comparada com as médias históricas do crescimento dos cinquenta anos anteriores (MARANGONI, 2012).

Em 2008, na obra ‘Os ganhos da década perdida’, a pesquisadora Maria Izabel Mallmann, do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, relata o enfrentamento de problemas comuns a países da América Latina nesse período. Oportuno dizer, que a autora não enrijece sua visão pela perspectiva econômica da década, pois pelo aspecto político a democracia em ascensão foi um dos ganhos desse período, como também a consolidação de um espaço regional com desdobramentos positivos (MALLMANN, 2008).

A crescente queda do modelo nacional-desenvolvimentista, a instabilidade provocada pela crise do petróleo e a dívida externa associados às mudanças econômicas externas, no final da década de 1970, “juntamente com a incapacidade de o Estado continuar tutelando o crescimento econômico” (GENTILINI, 2014, p. 583), colocou em dúvida não somente o modelo de planejamento tradicional como os profissionais do planejamento da época.

A maioria dos países latino-americanos para elaborar os seus planejamentos, adotou as bases do planejamento dos países-membros da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e também o modelo de planejamento dos países socialistas. A Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) foi um importante espaço para que esses modelos fossem debatidos e aperfeiçoados, tornando-se conhecida como uma importante “escola de planejadores” nas décadas de 1950 e 1960, quando vários especialistas integraram as equipes de planejamento econômico da América Latina (GENTILINI, 2014).

Essa metodologia de planejamento normativo vigorou durante a década de 1980, enfrentando uma crise de eficácia e credibilidade. Foram vários os planos concebidos para a retomada do crescimento, mas se mostraram ineficazes para sanar problemas complexos, num contexto de crise política. Esses fracassos abriram uma lacuna no planejamento latino-americano, colocando a figura dos planejadores negativamente em evidência perante a

sociedade, restringindo-os aos seus ambientes de trabalho, longe da realidade social e política (GENTILINI, 2014).

Na busca por modelos alternativos aos modelos tradicionais, para recuperar a imagem e credibilidade do planejamento e planejadores, é que surge o Planejamento Estratégico Situacional – PES, como alternativa num contexto de crise e necessidade de garantir a governabilidade, mantendo os objetivos de transformações política e social diante do crescimento da onda neoliberal (GENTILINI, 2014). O PES é um método que além de atrair os agentes sociais de forma comprometida, traz uma crítica taxativa aos modelos chamados tradicionais de planejamento (TALASKA, et al., 2014).

Na corrente de pensamento do planejamento tradicional os grupos dentro da sociedade, cada qual com seus interesses, não são levados em consideração. A forma de concepção admitia apenas uma única trajetória, a do ponto de vista da decisão tecnocrata. Em contraposição, no planejamento estratégico situacional (PES) os atores são vistos no jogo dentro de sua situação na realidade social e o ator que opta por se deixar levar pelo jogo social é aquele que não planeja a sua ação, e esta será guiada pela movimentação dos outros atores, enquanto ele age no imprevisto, levado pelos acontecimentos (DIEESE, 2014).

### *3.1.1.1 A origem do PES*

No período de 1970 a 1973, Carlos Matus foi ministro da Economia e Presidente do Banco Central chileno. Integrou a equipe da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), da Associação Latino-americana de Planificação Econômica e Social (ILPES) e no exílio, na Venezuela, continuou sua atuação no planejamento, tanto no Instituto Venezuelano de Planejamento (IVEPLAN) quanto na Fundação Alta Direção (ALTADIR), de sua criação.

O mais novo dos ramos do planejamento estratégico, como era considerada a metodologia do PES por Carlos Matus, direcionava-se aos gestores públicos, quer no governo ou em oposição a ele. Segundo Huertas, (1996, p. 23), “o tema central são os problemas públicos, sendo também aplicável a qualquer órgão cujo centro de jogo não seja exclusivamente o mercado, mas o jogo político, econômico e social”.

Kleba (2011, p. 187), diz que “o planejamento estratégico situacional foi concebido por Matus como proposta teórico-metodológica para planejar e governar” ao esclarecer que, os dirigentes são partes da realidade em que planejam como também são os atores que planejam nessa mesma realidade e isso demanda por diálogo e interação. Destacando por fim, que não há

um único diagnóstico nem tão pouco, uma verdade objetiva (KLEBA, 2011). A reflexão parte do princípio que governar não é um ato isolado, mas com poderes compartilhados.

Nos planos tradicionais acredita-se no controle da realidade, pois os problemas seriam estáticos. De acordo com Martin (2001, p. 222), “os pesquisadores organizacionais argumentavam que a educação gerencial, baseada nessas pesquisas, havia criado uma geração de gerentes que conheciam mais as planilhas do que as pessoas”; no PES, a pretensão é de influir, inspirar-se na realidade, na situação em que o problema se encontra.

O PES traz como características que o define:

O subjetivismo, em primeiro lugar, que tem por premissa identificar e analisar uma situação problema. Depois, temos a elaboração de planos. E por fim, a dificuldade em se prever o futuro. Assim, esta metodologia busca elencar as possibilidades e preparar os atores para enfrentá-las (RODRIGUES, 2017, p.41)

O subjetivismo caracteriza-se pela identificação de uma situação problema e não o foco nos objetivos. O centro está nos indivíduos, partindo do princípio de que com suas particularidades e diferentes pontos de vista trazem uma interpretação diferente para a situação. Em cada caso, as análises serão feitas a partir das experiências vividas, crenças, posição no jogo social de cada indivíduo (CASTRO, ESTABILE e SOUSA 2014).

Outra característica do PES é a elaboração de planos que devem levar em consideração a possibilidade de manobra para se adaptar à realidade, ou seja, as variáveis situacionais devem ser levadas em conta, uma vez que o plano não é estático. Segundo Matus, na entrevista com Huertas (1996, p. 64), “o plano é uma aposta e, para algumas mentalidades amestradas, isso parece como falta de sistematização”, isso porque as circunstâncias não podem ser controladas ou previstas antecipadamente. Assim a terceira característica, está na dificuldade em se prever o futuro. Muitas variáveis podem ser relacionadas, mas não há como prever quais delas acontecerão. O futuro é um campo aberto em contraposição ao passado que está encerrado.

O processo de governar, de acordo com Matus (2007, p. 116), “situa-se numa zona intermediária entre a certeza absoluta e o puro azar”. Como consequência, a teoria que se utiliza ao governar nem é a do controle determinístico, nem tampouco a do jogo de azar, mas um pouco de cada uma.

Apesar de o PES ser uma teoria desenvolvida pelo economista chileno Carlos Matus, a partir da década de 1970, para trabalhar o tema dos problemas públicos em nível global, cujas regras não estão alicerçadas somente no mercado, mas na tríade do jogo político, econômico e social, com o seu formato flexível é possível aplicá-lo em situações regionais, e nas locais e até mesmo setoriais, associando-o a métodos mais simples. Assim, quando a aplicação do PES se



torna muito complexa, Matus propõe o uso da trilogia PES – ZOPP – MAPP, como uma forma para processar problemas específicos: PES – nível central; ZOPP (sigla em alemão de *Zielorientierte Projektplanung* - Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos, elaborado pela alemã GTZ) – nível intermediário; e, MAPP (Método Altadir de Planejamento Popular, criado pela Fundação Altadir (Alta Direção), dirigida pelo Carlos Matus, na Venezuela) – nível local ou popular. Sempre reforçando que a combinação dos métodos deve levar em consideração a hierarquia e a complexidade dos problemas abordados (ARTMANN, 2000; HUERTAS, 1996).

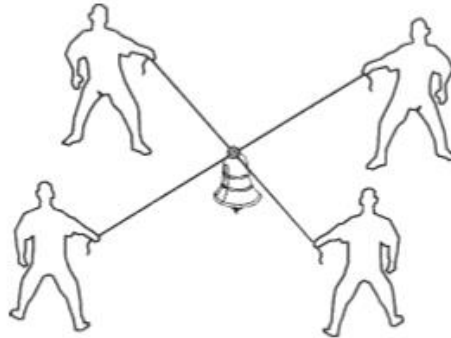
Para melhor compreender como se dá o processo de planejamento situacional, serão descritos a seguir o que contribui para a efetividade das ações propostas centradas na participação efetiva de todos os atores para a implantação de estratégias.

### *3.1.1.2 O Plano como aposta*

De acordo com Matus (2007, p. 115), “O plano é o produto momentâneo do processo pelo qual um ator seleciona uma cadeia de ações para alcançar seus objetivos”. Plano de ação, de forma genérica, é algo inevitável na prática da vida humana, cuja única alternativa está calcada no domínio da improvisação. Por outro lado, o planejamento determinístico é um jogo que a partir de um cálculo, obtém-se determinado resultado. Nos jogos sociais não se trabalha dessa forma, pois o futuro é nebuloso e impreciso e força-nos a trabalhar com variâncias, com cenários. Dessa maneira, no PES, o que contribui para a efetividade das ações propostas é a participação efetiva de todos os atores para a implantação de estratégias, pois cada um desses atores traz suas visões, propósitos e ideias diferentes, de acordo com sua perspectiva (RODRIGUES, 2017).

A teoria que fundamenta o PES é a de um jogo semicontrolado, que segundo Matus (2007, p. 117), “há aspectos e momentos do jogo em que, apesar dos outros jogadores, pode-se calcular resultados com alta margem de segurança ou com probabilidades”. Ao exemplificar a partir de um jogo de corda elástica e do sino, conforme a figura 3, avalia que um sino estabilizado, sem barulho, é até possível mantê-lo assim, desde que nenhum dos jogadores faça movimentos, tornando o sistema bastante previsível. Porém, se todos os jogadores fizerem movimentos para tentar estabilizar um sino badalando, o cálculo do resultado torna-se impossível. Para o autor, o futuro, diante desse cenário, é “nebuloso, difuso e indeterminável” (MATUS, 2007, p. 118), fazendo com que qualquer aposta seja frágil.

Figura 3 - Jogo de corda elástica e do sino



Fonte: Matus (2006).

O sistema é controlado por um jogador quando os outros jogadores se comportam de maneira predizível, e, mesmo com recursos escassos, propõem-se a utilizá-los ao máximo, com o objetivo de a cada aposta vê-los aumentados. Segundo Matus (2007, p. 118), “trata-se de um cálculo científico, apoiado no conhecimento das leis de comportamento dos outros jogadores que cooperam e competem pelos mesmos recursos”. A posse desses recursos é a maneira de se alcançar os objetivos, que ao mesmo tempo são cooperativos e conflitivos. O autor coloca como exemplo, o jogo da velha, que mesmo não tendo o controle sobre as decisões de jogadas do oponente, é possível prever com precisão as possíveis jogadas utilizando-se do suporte de cálculos estruturados. Acerca dos planos, a lógica utilizada é a mesma num jogo estruturado.

Por outro lado, no sistema semicontrolado, os jogadores se comportam como estrategistas, ora cooperam, ora em conflito, em busca da posse dos recursos limitados que o resultado libera. As jogadas dependerão de cálculos parciais de forma estruturada, e de outra parte, por “preferências explícitas quanto aos aspectos nebulosos ou não bem-estruturados” (MATUS, 2007, p. 119). E o jogador faz seus julgamentos e apostas a partir de simulações de vários futuros possíveis em diferentes circunstâncias ou cenários. Se voltarmos ao jogo das cordas e sino, um jogador não tem como prever, nem tampouco a capacidade precisa de prever o movimento de outros jogadores. Assim também é o plano na vida real: de natureza semicontrolado.

### *3.1.1.3 Os quatro elementos do PES*

Para Matus (2007, p. 122), ao afirmar que “se deseja alcançar bons resultados, o governante deve aprender a jogar no jogo social”, explica que não basta o domínio do conhecimento intelectual do jogo para se jogar bem um jogo semicontrolado, mas também o

domínio artístico, vocação e aptidões, que somente se adquirem com um treinamento insistente, postas a prova na prática política. O domínio intelectual da complexidade do jogo semicontrolado apresenta quatro problemas:

- saber explicar a realidade do jogo;
- saber delinear propostas de ação sob forte incerteza;
- saber pensar estratégias para lidar com outros jogadores e com as circunstâncias, para calcular bem o que podemos fazer para alcançar os objetivos; e
- saber fazer no momento oportuno e com eficácia, recalculando completamente o plano com um complemento de improvisação subordinada (MATUS, 2007, p. 122).

Desses quatro problemas, que são explicados por Matus, por meio das diferenças entre o PES e o planejamento tradicional, destaca-se a explicação da realidade do jogo pela diferença entre diagnóstico e análise situacional, pois para explicar a realidade, o planejador utiliza-se do diagnóstico – o analista nesse processo, deve ser objetivo, científico e rigoroso para descobrir uma única verdade; a partir dela, constrói-se um plano para mudá-la. O diagnóstico deve ser único e válido para todos (HUERTAS, 1996). Essa ideia foi apropriada da medicina pelo planejamento tradicional, sob o olhar da teoria econômica. Ocorre que, ao tentar aplicar esse conceito de diagnóstico num jogo com mais adversários, cada jogo terá explicações diferentes, pois os jogadores adversários são outros. Em síntese, no planejamento tradicional há apenas o governo de Estado como ator e os outros são agentes com condutas passíveis de previsão.

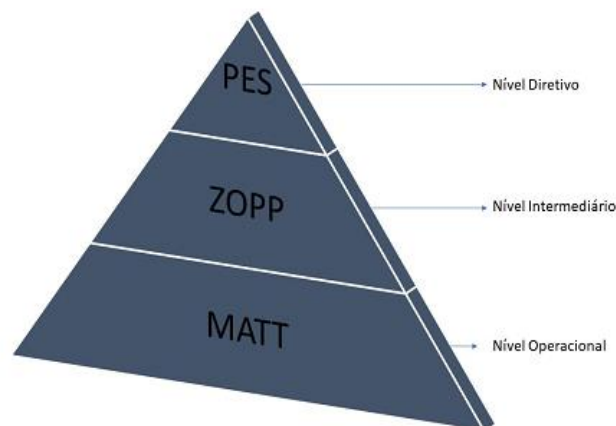
Na perspectiva do PES, trabalha-se com problemas e para isso é necessário, primeiramente, processar os problemas por meio da explicação de como o problema nasce e se desenvolve; precisa-se elaborar planos para investir sobre os problemas; verificar se o plano é viável ou estudar meios de torná-lo viável e por fim, realizar operações planejadas para atacar os problemas de fato (HUERTAS, 1996). Para descrever o problema é necessário que se enumere os fatos que demonstrem a existência do problema a partir da visão de um ator desse jogo social, insatisfeito com o resultado desse jogo e declaradamente disposto a atacá-lo. As ocorrências que se enumeram como um conjunto de descritores do problema têm o nome de **Vetor de Descrição do Problema (VDP)** (SOBREIRA NETO et al., 2006).

Nessa linha de entendimento, na metáfora do jogo, as causas imediatas do placar do jogo são as jogadas (chamadas no PES de *fluxos*). As diferentes capacidades de produção necessárias para produzir as jogadas, aqui são identificadas como *acumulações*. Entende-se por acumulações as capacidades de produção de jogadas ou fluxos que os participantes têm ou se utilizam. Pelas *regras* do jogo, somente as jogadas e as acumulações pertinentes e válidas são permitidas. Esse conjunto de elementos forma o VDP do problema.

Ao analisar esses elementos, pode-se encontrar *nós críticos*, ou seja, as causas que devemos atuar com eficácia e que segundo Kleba (2011, p. 187), “os nós críticos concentram a intervenção que gera mudanças, tendo alto impacto sobre os descritores do problema”. Três condições cumulativas são necessárias para que um elemento seja identificado como nó crítico: a) o impacto sobre o placar do jogo deve ser significativo; b) a causa deve ser um centro prático de ação; e, c) a política de ação deve ser oportuna. A somatória dos nós críticos é chamada de *Árvore do Problema*. E por fim, O conjunto de elementos formados pela *Árvore do Problema* e pelos fatores descritores do problema considerados não críticos chama-se *Fluxograma Situacional*.

De acordo com Matus (2007, p. 15), “não é adequado nem prático que todo o sistema organizacional trabalhe com um mesmo método de planejamento, não importa a área”. Para o autor, ao contrário, é preciso adotar diversos métodos, desde que de acordo com o nível hierárquico que elabora o planejamento ou de acordo com a natureza do trabalho, que se distingue a partir do tipo de processamento dominante de problemas, ou seja, político, técnico-político, técnico-especializado ou prático-operacional. Além disso, deve-se observar também se há uma alta interdependência dos problemas combinados com um alto número e variedade dos problemas ou uma baixa interdependência dos problemas combinados com um baixo número e variedade dos problemas abordados. E por fim, a capacidade de governo, que tem a tendência de ser mais alta e centralizada nos níveis diretivos, e nos níveis operacionais, as mais descentralizadas. Sugere então a articulação entre métodos de planejamento público, conforme proposto na figura 4.

Figura 4 - O Sistema PES e a articulação entre o ZOPP e o MAPP



Fonte: Adaptado pela autora – Matus (2007).

Nesse caso, o método ZOPP, muito mais simples que o PES, e mais complexo que o MAPP, pode cumprir a função de sistematizar o planejamento no nível intermediário, uma vez que todos eles cumprem uma coerência entre si e seguem uma mesma concepção metodológica (MATUS, 2007).

Após essas considerações acerca dos conceitos e características do PES analisaremos o Método ZOPP, e, como a relação entre os atores pode ser fortalecida ao estimular a transparência e a comunicação precisa.

### **3.1.2 Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos - ZOPP**

A escolha do Método ZOPP, desenvolvido no início da década de 1980, na Alemanha, pela empresa GTZ, dá-se em razão do seu aspecto basilar que é a análise do trabalho individual em grupo, de forma participativa (GTZ, 1998).

O método ZOPP é uma técnica de planejamento que foi criada para agir de maneira mais próxima às causas dos problemas e isso se dá, segundo Faquim, Buiatti e Frazao (2018, p. 393), “por meio da escuta cuidadosa das pessoas envolvidas e beneficiadas pelos projetos sociais, como gestores, grupos beneficiários e técnicos responsáveis pela implementação”, que leva a uma construção de soluções conjuntas.

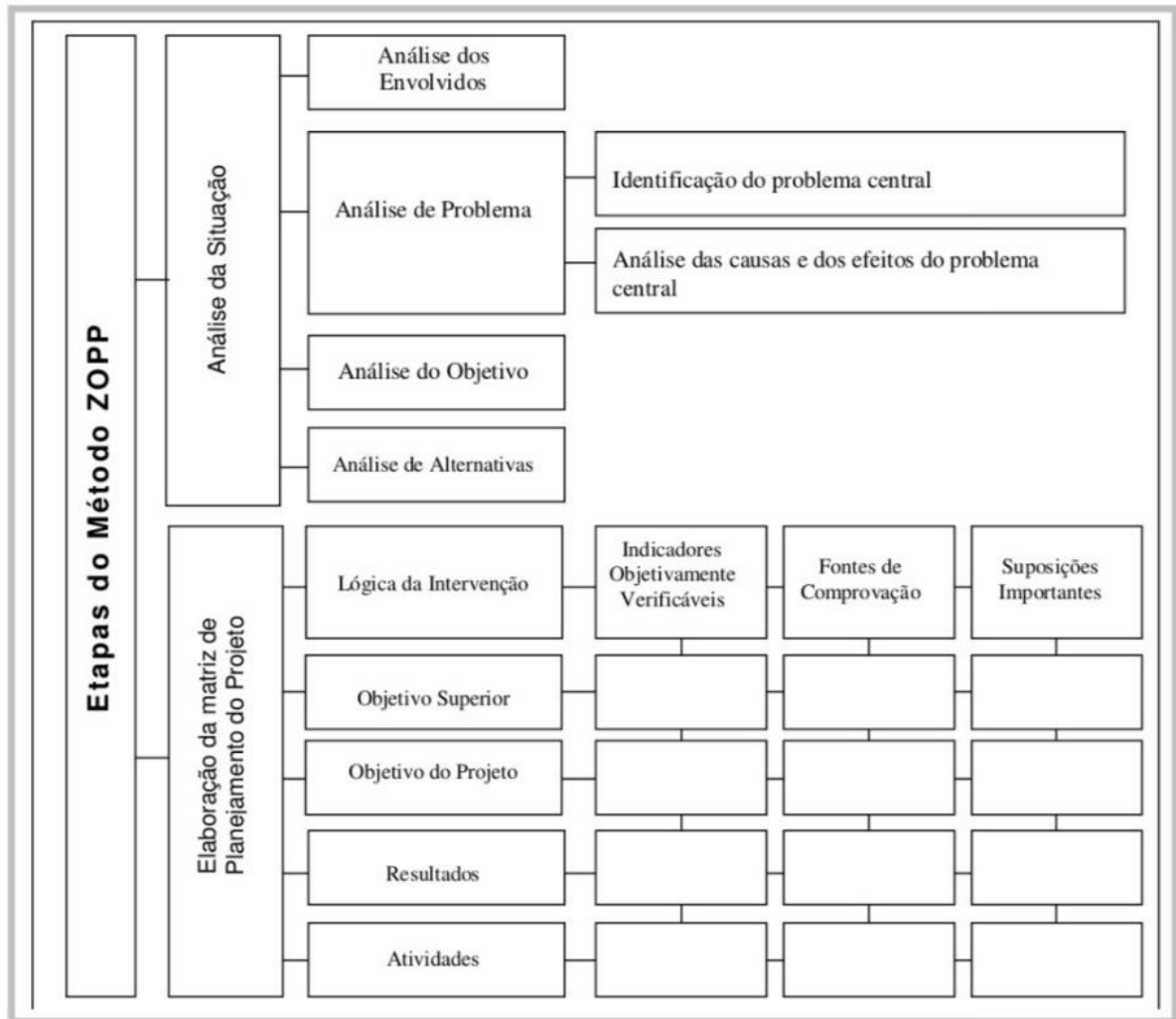
Para a GTZ (1998, p.14), “(...) existe a possibilidade de entrevistar indivíduos que conhecem a situação a fundo. O que importa é integrar os agentes verdadeiramente legitimados e aceites” por aqueles que serão alvos do planejamento. Além disso, o método baseia-se na concepção de que o planejamento é atrelado à sua implementação, sendo assim, os possíveis beneficiários dos planos e programas devem atuar de maneira ativa no processo de planejamento (BOLAY, 1993).

O ZOPP, de acordo com a GTZ, constitui um caminho para aprimorar o relacionamento entre os níveis hierárquicos de implementação das ações e os níveis decisórios, além de destacar a percepção do papel de cada nível e o vínculo entre eles. Essa visão pode contribuir para que as limitações dos dois níveis sejam destacadas, ao mesmo tempo que fortalecidas em seus aspectos positivos, ao estimular a transparência e a comunicação precisa.

Esse método é caracterizado por ser flexível e adaptável às mais diversas situações e consiste em duas fases: a fase do diagnóstico, dividida em quatro passos, que são: análise dos envolvidos, análise de problemas, análise de objetivos e análise de alternativas; e, a fase do

planejamento (a escolha de uma estratégia, o detalhamento dela pelo marco lógico e a construção da matriz de planejamento do projeto), conforme figura 5.

Figura 5- Etapas do Método ZOPP



Fonte: Minguillo (2003).

Ao avaliar a consistência metodológica do PES e do ZOPP, conclui Matus (2007, p. 18), que são “[...] produtos do acaso”, uma vez que foram concebidos tanto em espaço geográfico quanto em épocas diferentes. Sendo os primeiros estudos do PES datados de 1976, enquanto o método ZOPP começou a ser aplicado por volta de 1983. Logo, o autor tratou de relacionar as principais fraquezas, em sua concepção, relacionadas ao método ZOPP, e que entendia como inerentes ao propósito de simplicidade do método e de fácil correção (MATUS, 2007), conforme quadro comparativo, quadro 1:

Quadro 1- Comparativo PES x ZOPP

PES	ZOPP
<b>Explicação</b>	
a) Análise institucional por problemas b) Descrição rigorosa do problema c) Fluxograma Situacional d) Árvore de problema	a) Diagnóstico de problemas b) Não c) Não d) Árvore de Problema
<b>Plano</b>	
a) Árvore de apostas b) Operações c) Exame de controle ou governança sobre o problema d) Cenários e) Planos de contingência f) Análise estratégica g) Simulação estratégica	a) Matriz de planificação de projeto e árvore de objetivos b) Projeto e atividades c) Não d) Condições importantes cujos cumprimentos exigem planos e) Não f) Não g) Não
<b>Ação</b>	
a) Proposta de direção estratégica b) Monitoramento com indicadores c) Ajuste periódico do plano	a) Proposta de organização participativa b) Monitoramento com indicadores c) Ajuste periódico do plano
<b>Relação Texto –Contexto</b>	
Tem métodos para tratar a interrelação entre os problemas	Só pode trabalhar problema por problema.
<b>Confiabilidade</b>	
Análise de confiabilidade sistemática	Identificação de pressupostos fatais

Fonte: Matus (2007)<sup>3</sup>.

As análises foram feitas por Matus (2007), a partir do quadro comparativo 1:

Árvore de problema – é a representação gráfica de uma situação-problema que explica as suas principais causas e os efeitos negativos que ela provoca nos jogadores e, ao contrário do PES, que a partir da elaboração do fluxograma situacional está obrigado a aplicar uma teoria para selecionar e relacionar as causas, e traz uma maior consistência na análise, não tem um método de verificação profundo nem coerência na análise, ancorado muito mais na capacidade da equipe multidisciplinar que analisa o problema.

Análise Situacional – Por ser construído por meio de um diagnóstico participativo, no ZOPP não é feita uma análise situacional. Sendo assim, somente a construção da árvore explicativa é suficiente, uma vez que foi consenso da equipe. No PES, ao construir diferentes fluxograma situacionais, pois considera os atores tanto como os jogadores na explicação dos problemas, pois trazem interesses e visões distintas acerca da realidade que analisam.

<sup>3</sup> Tradução livre pela autora.

Vetor de Descrição do Problema (VDP) – No método ZOPP, não há o mesmo conservadorismo na análise do VPD do problema que é feita no PES. O PES mantém todo o rigor na análise do VDP do problema, mediante provas de verificação, se realmente representa uma lista confiável de fatos que são sintomas ou se se confundem com causas ou efeitos. Nesse caso, é perfeitamente sanável e sem qualquer adição de complexidade ao método uma vez que no ZOPP a diferença entre causas, descrição e consequências são bastantes intuitivas.

Governança – no método ZOPP não há uma análise de governança, não se distinguindo as causas que estão sob controle daquelas que estão fora do alcance do ator. Não se dá importância em diferenciar o plano de ação do ator e as causas que estão sob seu controle ou do plano de demandas e denúncias, usado para solicitar a cooperação de outros atores caso enfrentem causas que independem deles. Neste caso também foi considerado um defeito de fácil saneamento.

Cálculo Determinístico – o método ZOPP se afasta do cálculo determinístico e aborda a incerteza de maneira muito inteligente (MATUS, 2007). Apesar de não trabalhar com construção de cenários, que traz mais potência e complexidade, além de não utilizar a ideia de vários planos para diferentes circunstâncias, tem uma boa solução na forma como identifica as suposições importantes para o cumprimento do plano uma vez que se concentra no simples e não determinístico.

Além de não trabalhar com planos de contingência, no ZOPP também se ignora a produção de surpresas.

O ZOPP não tem uma proposta de análise estratégica, que segundo Matus (2007, p. 21), “*y esta es su mayor debilidad*”, e poderia ser complementado com os métodos utilizados no MAPP.

O ZOPP, aparentemente, molda-se a organizações mais simples, não se concentrando nos problemas na alta direção, mas sim na criação de grupos participativos de trabalho.

Mesmo com todas as diferenças encontradas, nota-se o esforço realizado por Matus, que não refutou a ideia de utilizar o ZOPP, ao contrário, procurou as falhas e as maneiras de saná-las, com a utilização de outro método, caso fosse necessário.

### 3.1.2.1 O passo a passo da aplicação do método ZOPP na “Fase Diagnóstico”



O método ZOPP é considerado de complexidade intermediária e tem limitações para o processo de análise estratégica e abordagem de alguns problemas que definem uma circunstância, que segundo Artmann (2000, p. 3), “é adequado para trabalhar em nível operacional específico e sofreu algumas modificações do original alemão para integrar o sistema PES”.

De acordo com o documento publicado pelo COMIT (1998), como método de planejamento, o ZOPP preocupa-se em:

- Analisar de maneira sistemática a situação em que a intervenção será realizada de modo a compreender como os elementos mais importantes da situação estão interligados.
- Avaliar de forma transparente quais as intervenções alternativas.
- Programar medidas de intervenção para atingir os objetivos propostos

Além disso, essa abordagem de planejamento participativa, está na sua essência capacitar os atores envolvidos no processo de intervenção para realizar um planejamento conjunto, com tomada de decisão de maneira consultiva, com transparência e controle no processo de implementação.

Os elementos essenciais do ZOPP são o trabalho em equipe, a visualização e a facilitação, pois servem para melhorar a comunicação e a participação dos interessados no contexto do projeto.

### **Análise dos envolvidos no contexto ZOPP:**

É comum em todo método de planejamento incluir a análise da situação existente, com o objetivo de se conhecer a realidade trabalhada. Nesta fase, é possível se obter um panorama de todos os atores, que de alguma forma se relacionam com o projeto, além de ser possível nesse momento, conhecer as expectativas, os interesses e as dificuldades que cada um deles tenha nesse projeto.

Kummer (2007, p.113), afirma que o diagnóstico participativo “é um pressuposto necessário para o planejamento”. Nessa fase, ficam à mostra os problemas e potencialidades existentes, “[...] traz base sólida para estabelecer mudanças, prevê necessidades da comunidade e organiza ações futuras”.

Ainda, segundo Kummer (2007, p. 89), “para o levantamento e análise da realidade através das ferramentas do diagnóstico participativo é importante usar, pelo menos, três fontes diferentes de informação, chamada triangulação”. Ela considera que por meio da triangulação é possível obter informações de maneira mais precisa e complementar, tais como os dados secundários, entrevistas semiestruturadas e diversos diagramas como sugeridos pela GTZ (1998): *SWOT*, matriz de problemas-objetivos, *mind map*, *scenario-writing*, árvore de problemas.

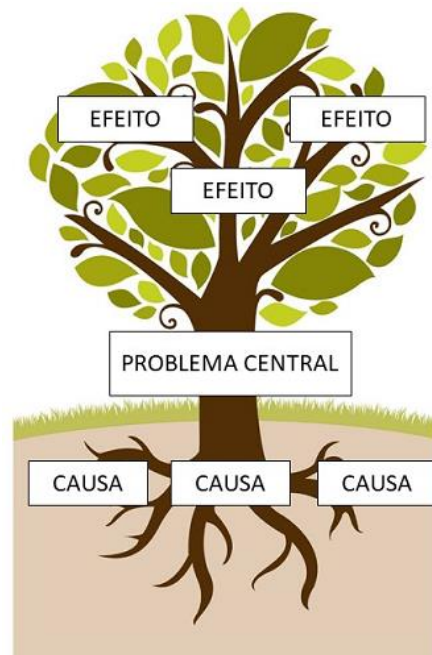
### **Análise de Problemas (análise das causas e efeitos dos problemas):**

No ZOPP, parte-se do projeto proposto para analisar os problemas, e segundo Matus explicou para Huertas (1996, p. 36), processar um problema significa “[...] explicar como nasce e se desenvolve o problema [...]”, deve-se, portanto, descrever o problema e elencar os fatos que confirmam a existência do problema.

Para esta fase, será utilizada a análise da árvore de problemas, conforme figura 6, que ajuda a encontrar soluções, mapeando, segundo Brouwer e Woodhill (2016, p.73), na descrição da ferramenta 14 do manual, “a anatomia de causa e efeito em torno de um problema é de maneira semelhante a um mapa mental, mas com mais estrutura”. Ainda, segundo o manual, trabalhar o problema na estrutura de árvore de problemas tem muitas vantagens, dentre elas:

- O problema pode ser dividido em partes definidas e gerenciáveis, permitindo com isso a priorização mais clara dos fatores e ajuda a focar nos objetivos;
- Há mais compreensão do problema e das suas causas que muitas vezes estão interconectadas;
- Os problemas atuais são identificados e tratados, ao invés de problemas aparentes, futuros ou passados;
- O processo de análise geralmente ajuda a criar um senso compartilhado de entendimento, propósito e ação.

Figura 6 - Árvore de Problemas



Fonte: Elaboração própria<sup>4</sup> (2019).

Para a elaboração do problema, é importante observar que se deve formular o problema de forma negativa; destacar apenas um problema por árvore; identificar problemas existentes, não aqueles imaginados ou futuros e por fim, um problema não é a ausência de solução, mas um estado negativo existente.

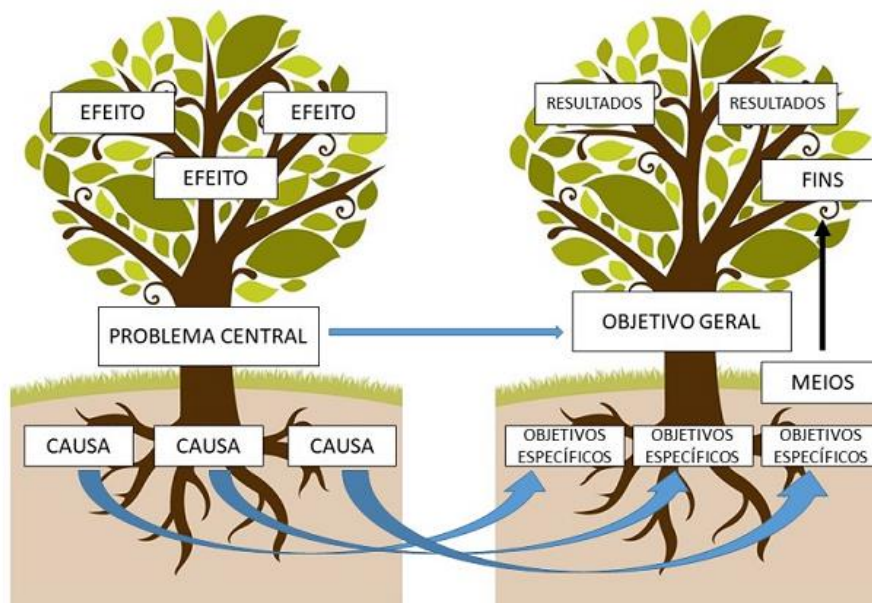
### **Análise de Objetivo:**

Nesta fase, após a análise da árvore de problemas, reformula-se cada um dos problemas em resultados desejados positivos, como se o problema já tivesse sido tratado: descreve-se a situação futura que será alcançada com a solução dos problemas apontados na fase anterior. Finalmente, pode-se visualizar as relações existentes entre meio e fim para chegar à situação desejada, conforme figura 7.

Segundo Minguillo (2003, n.p.), deve-se “mudar as condições negativas (problemas) para condições positivas (objetivos) que sejam desejáveis e realisticamente alcançáveis, atendendo-se o mais possível as palavras utilizadas na formulação dos problemas.

<sup>4</sup> Montagem a partir de imagem coletada no site <https://www.heynewmarket.ca/privatetreeprotection>

Figura 7 – Árvore de Objetivos



Fonte: Elaboração própria<sup>5</sup> (2019).

Ainda, indica que, deve-se rever a lógica da árvore de objetivos, se os objetivos são suficientes e necessários, e dentre outras, se as relações de causa e efeito se transformam em relações meio-fins. Aqueles problemas que não podem ser transformados em objetivos, devem ter a indicação dessa impossibilidade.

### **Análise de Alternativas:**

Depois de se elaborar a análise de objetivos, a análise de alternativas é o momento decisivo para a formulação do projeto. Nesta fase, é possível identificar as soluções alternativas que formarão a base para a estratégia do projeto, quais as estratégias do projeto e por fim, a estratégia principal para planejamento e realização do projeto, conforme figura 8:

Podem aparecer nessa fase, segundo Minguillo (2003, n.p.), “uma gama normalmente bastante grande de soluções propostas”, mas devem ser elencadas as prioridades daqueles que comporão a estratégia do projeto em fase de planejamento.

<sup>5</sup> Montagem a partir de imagem coletada no site <https://www.heynewmarket.ca/privatetreeprotection>.

Figura 8 – Análise de Alternativas



Fonte: Elaboração própria<sup>6</sup> (2019).

Por fim, de posse da elaboração completa da fase de diagnóstico, após a análise da situação existente, para que se conheça a realidade a ser trabalhada (MINGUILLO, 2003), espera-se que os participantes estejam prontos, amadurecidos e nivelados no conhecimento do planejamento e da execução orçamentária, para levarem adiante a segunda fase do projeto, que é o planejamento propriamente dito. Os projetos são realizados com o propósito de promover processos de mudanças, e no ZOPP, leva-se em conta que estas alterações sempre afetam os indivíduos e por isso, cada um deve-se perguntar, segundo a GTZ (1998, p. 12), “Que processo de mudança deve ter lugar?” “Qual é a orientação comum?”, pois ao final, espera-se que as mudanças realmente aconteçam.

No próximo item, conforme o referencial teórico, segue estudo do orçamento público federal, que rege todas as ações orçamentárias dos órgãos públicos federais.

### 3.2 ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL

<sup>6</sup> Montagem a partir de imagem coletada no site <https://www.heynewmarket.ca/privatetreeprotection>.

No orçamento público, os gestores preveem as receitas necessárias para suportar todas as despesas e decidem como gastarão os recursos, a partir de uma escala de prioridades. Após a compilação dos dados encaminhados por todos os poderes, o Poder Executivo encaminha a previsão de receitas e despesas de um determinado período, para que o Poder Legislativo autorize ou não a proposta apresentada.

O orçamento público no Brasil é regido, principalmente, por:

- Constituição Federal do Brasil/1988 e emendas.
- Lei nº 4.320/1964 – que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
- Lei Complementar nº 101/2000 – que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Popularmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Constituição Federal de 1988, dispõe que o orçamento público é composto por três instrumentos, a saber: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que são leis aprovadas periodicamente:

- Plano Plurianual da União (PPA), instrumento de planejamento que define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e as continuadas, para um período de quatro anos. Atualmente em vigor, para o período de 2016 a 2019, a Lei nº 13.249/2016, tendo sob foco a agenda “Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social”;
- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que dispõe as diretrizes para a execução da Lei Orçamentária do exercício financeiro seguinte - para 2019, está em vigor a lei 13.707/2018;
- Lei Orçamentária Anual (LOA), que estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro – para 2019, está em vigor a Lei nº 13.808/2019.

O orçamento público tem origem na necessidade de autorizar e controlar a utilização do recurso público, baseada no desenvolvimento da democracia, em oposição ao estado arbitrário, regime em que o soberano era o detentor das riquezas da coletividade e decidia como

elas eram aplicadas. Além disso, o orçamento, por um longo período, manteve-se numa visão restrita de aplicação das despesas contra receitas e finalmente, evoluindo para programa de governo, de fundamental importância, mas que não deve parar por aí; um novo avanço, sob a ótica constitucional democrática, conforme os critérios necessários para a concretização dos direitos fundamentais. Nesse aspecto, há uma relação direta entre as finanças públicas em todas as suas dimensões e a garantia dos direitos fundamentais (OLIVEIRA; FERREIRA, 2017).

É importante ressaltar que pesquisas sobre a temática orçamentária têm sido realizadas, com o objetivo de melhorar a eficiência do uso do recurso público, como podemos ilustrar com a tabela 1:

Tabela 1 - Pesquisas Acadêmicas na temática orçamentária

(continua)

Instituição Pesquisadas	Autores	Ano	Título	Método	Principais Conclusões
Instituto Federal de Educação; Ciência e Tecnologia do Paraná; Universidade Federal do Paraná; Universidade Tecnológica Federal do Paraná; Universidade Federal da Integração Latino-Americana I	GROSCHUPF, Silmara Lucia Bindo	2015	O orçamento público como instrumento para o Planejamento e Desenvolvimento Institucional (PDI): um estudo multicaso nas instituições de ensino superior públicas federais do Estado do Paraná. 2015	Pesquisa descritiva; procedimentos, utilizou-se o estudo multicaso	Os resultados demonstram que o pessoal envolvido na elaboração, implantação, execução e avaliação do PDI possui pouco conhecimento sobre o orçamento, e que os recursos disponibilizados são parcialmente suficientes para a manutenção e melhoria das atividades de ensino e pesquisa e para viabilizar seu plano de extensão, sendo que a maioria dos respondentes considera muito relevante a participação dos convênios na composição das receitas orçamentárias

Tabela 1 - Pesquisas Acadêmicas na temática orçamentária

(conclusão)

Instituição Pesquisadas	Autores	Ano	Título	Método	Principais Conclusões
Universidade Federal de Pernambuco	FERREIRA, Alexandre Alves	2016	Gestão de processos na análise da execução orçamentária da Universidade	Business Process Management (BPM)	proposição de indicadores de desempenho do processo na expectativa de que

			Federal de Pernambuco		servam de recursos para monitorar a execução orçamentária das unidades gestoras de orçamento e da UFPE, em geral.
Universidade Federal de São Carlos	ALCOFORADO, Izaura do Carmo	2017	Proposta de consolidação do processo de descentralização da execução orçamentária e financeira da UFSCAR	Análise descritiva e Estudo de Caso	A proposta apresentada, em seu cerne, considera a criação de uma unidade gestora de controle para a UFSCar como um todo, bem como a criação unidades gestoras executoras e responsáveis, para todos os campi
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima	JESUS, Tatiane Cristina de	2018	Aplicação dos conceitos do Lean Office no processo de planejamento, execução, monitoramento e avaliação orçamentária em uma instituição de ensino superior pública	Ferramentas Fluxograma e Mapeamento de Fluxo de Valor - Metodologia Lean Office	Os resultados evidenciaram as melhorias nos processos de planejamento orçamentário se fossem aplicadas as ferramentas utilizadas na filosofia do Lean Office
Universidade Federal de Goiás; Universidade Federal da Grande Dourados; Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Universidade Federal de Mato Grosso; Universidade de Brasília	VASCONCELOS, Cássia Cardoso de Carvalho	2018	Os impactos financeiros dos restos a pagar na execução orçamentária e financeira das IFES da Região Centro-Oeste no período de 2008 a 2016	Análise descritiva e aplicação do índice de correlação de Pearson de dados retirados do Portal Siga Brasil	Levantamento das informações a respeito da situação orçamentária e financeira da IFES, através de uma planilha de controle; a aplicação da matriz GUT nos saldos orçamentários dos restos a pagar, para priorização de encerramento de tais despesas

Fonte: Elaboração Própria (2019)

Nota-se que não há um padrão nas metodologias utilizadas, que são as mais variadas, como *Lean Office*, *BPM*, métodos estatísticos, análise descritiva, entre outros.

### 3.2.1 O ciclo orçamentário

O ciclo orçamentário do governo é composto por quatro etapas, conforme à própria legislação específica orienta, partindo da elaboração do projeto de lei orçamentária anual,



seguida da apreciação, aprovação, sanção e publicidade da lei, posteriormente, temos a própria execução orçamentária que é acompanhada e avaliada, na maioria dos casos, após a execução, pelos órgãos de controle, conforme o ciclo orçamentário estrito, mostrado na figura 9.

Figura 9 – Ciclo orçamentário estrito

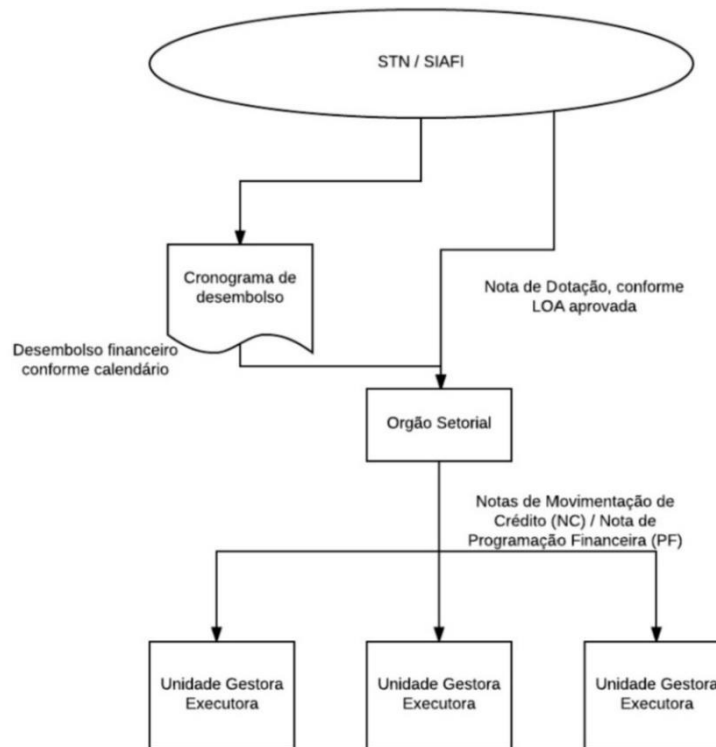


Fonte: Enap (2017).

As unidades gestoras do orçamento consolidam as propostas que enviarão à Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF), que por sua vez as transformam num projeto de lei, com as propostas orçamentárias. Esse Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) é encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, que tem um prazo legal para apreciar o projeto nas duas casas legislativas. Após a sua aprovação, retorna ao Presidente da República para sancioná-lo ou propor vetos. Somente após a sanção pelo chefe do Executivo, que o projeto será publicado.

O PLOA deve ser encaminhado para apreciação até 04 (quatro) meses antes do encerramento do exercício, e a devolução para sanção até o encerramento da sessão legislativa. Ocorre que nem sempre este prazo tem sido respeitado e o PLOA é votado durante o próprio exercício financeiro. Uma solução para esse atraso foi dada pela CF/88, que prevê que as unidades gestoras trabalharão com 1/12 (um doze avos ou duodécimo) liberado mensalmente para honrar os compromissos da unidade gestora, até que seja deliberado pelo Legislativo (QUEIROZ, 2016). Na figura 10, é possível acompanhar o fluxo dos recursos até o órgão executor:

Figura 10 - Fluxo dos recursos até o órgão executor



Fonte: MPF (2017).

Importante destacar que a nota de dotação é o crédito orçamentário conforme autorizado na LOA, enquanto o recurso financeiro refere-se ao dinheiro que é desembolsado conforme cronograma.

### 3.2.2 O Sistema Tesouro Gerencial

A partir do lançamento do Tesouro Gerencial, em 2015, pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), passou a ser possível a geração de relatórios com base nos dados lançados no SIAFI. E de acordo com a STN, entre os vários benefícios, podem destacar:

[...] a ampliação expressiva da abrangência e a atômica dos dados (praticamente todos os dados do SIAFI, no mesmo nível de detalhe), a geração de relatórios dinâmicos (com funcionalidades como pivotagem, drill e filtros de exibição), a modularidade, a construção de documentos complexos e painéis (dashboards) e o agendamento de consultas (TESOURO NACIONAL, 2014, on-line).

Esses relatórios permitem o acompanhamento individualizado da execução financeira por unidade gestora. No dia a dia, é necessário acompanhar a programação orçamentária comparada à execução orçamentária e essa facilidade dá a exata posição de cada unidade em

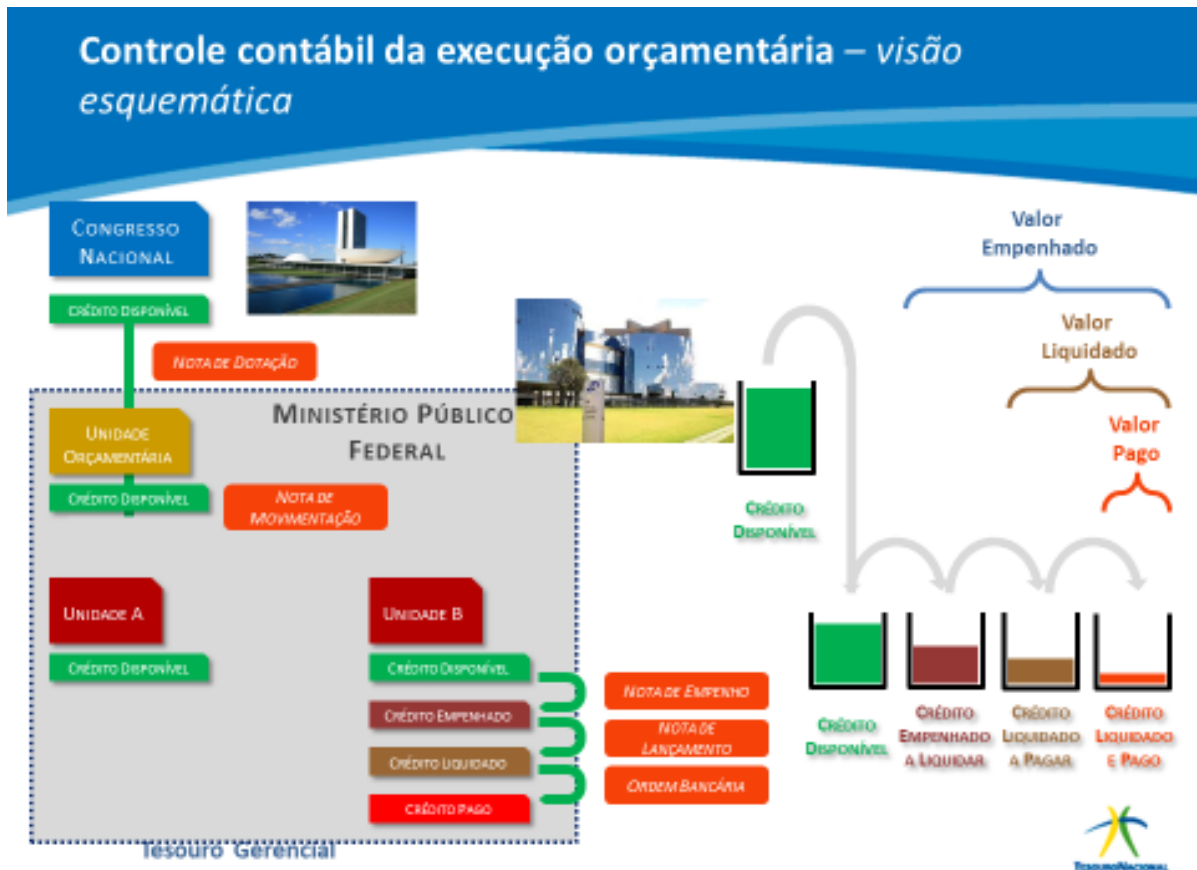
relação ao mês que a despesa estava prevista, permitindo ao gestor se mobilizar para que o recurso seja efetivamente utilizado dentro do exercício. Caso isso não ocorra, há o relatório de restos a pagar, por exemplo, que relaciona as despesas empenhadas, mas não pagas até 31 de dezembro do ano corrente. A sua execução está condicionada aos limites legais vigentes, fixados à conta das fontes de recursos correspondentes (SIAFI, 2018). É uma importante peça para o acompanhamento da liquidação e pagamento dessas despesas.

Há também o caso das contratações de outros serviços e aquisições, amparadas no inciso 2, do art. 24, da Lei de Licitações, lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, limitadas a até 10% (dez por cento) do valor previsto para a modalidade de licitação Convite. Nesse caso, não é permitido ultrapassar o valor fixado em R\$ 17.600,00 (dezesete mil e seiscentos reais) dentro do mesmo exercício financeiro.

Esse limite fixado em lei deve ser muito bem acompanhado pelas autoridades ordenadoras de despesas, uma vez que a sua utilização é mapeada pelos órgãos de auditoria interna e externa, para evitar fracionamento de despesas. Tal subterfúgio é usado para fugir, por exemplo, de um processo licitatório, que é sempre mais demorado pelo rito que deve ser cumprido. Além disso, permite acompanhar as despesas da unidade com cartões de suprimento de fundos, que são utilizados para pequenas despesas e que seguem regras próprias.

Os registros da execução orçamentária, financeira e patrimonial são realizados na administração pública federal no sistema SIAFI. Esses movimentos são automáticos, a partir da entrada de dados das unidades gestoras e podem ser analisados na figura 11, a seguir:

Figura 11 - Controle contábil da execução orçamentária – visão esquemática



Fonte: Adaptado do Treinamento Multiplicadores PCASP – Gerência de Informações Contábeis-Fiscais - Tesouro Gerencial [s.i.] por Reis e Pertel (2019).

A qualquer tempo, é possível extrair relatórios do Tesouro Gerencial, com a posição atualizada da Unidade em relação ao crédito disponível e das execuções financeiras realizadas, quer por período determinado quer por período acumulado.

### 3.2.3 O controle interno, externo e social

O Ministério Público foi equiparado pela Constituição de 1988, ao Poder Judiciário e ao Poder Legislativo no que diz respeito à autonomia financeira. Sendo assim, está sujeito ao controle do Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), por meio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Por outro lado, no âmbito do controle interno, a Auditoria Interna do Ministério Público da União (Audin-MPU) já existia com outro formato e conceito, antes da carta constitucional, vinculada ao Poder Executivo. Após o advento da carta magna, e passadas várias alterações, destacam-se duas que trouxeram a moldura hoje encontrada na auditora, seguindo

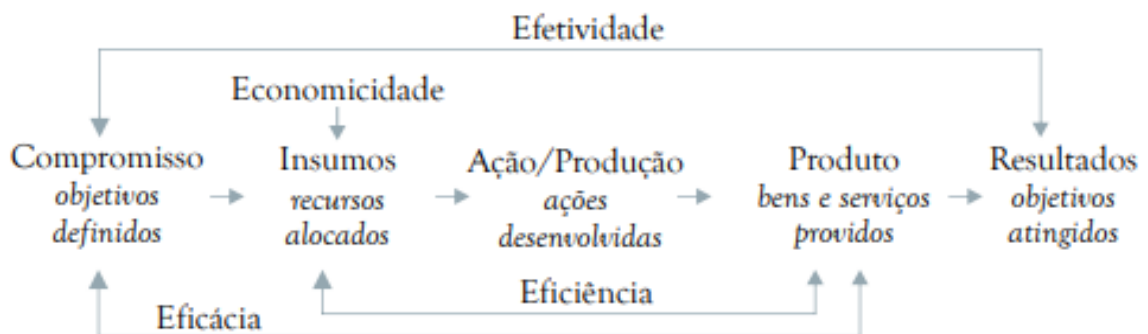
os moldes internacionais: a primeira, em 2009, que “visava conferir celeridade e estabelecer mecanismos que possibilitassem a atuação com completa isenção e independência funcional”. A segunda, em 2017, reconfigurou a sua forma e limites de atuação, “primando pela qualidade do serviço prestado, com ética, eficiência e responsabilidade na utilização dos recursos públicos” (Audin-MPU, 2019, on-line).

Utilizar bem os recursos públicos passa por grandes desafios na gestão pública que, segundo Altounian, Lapa e Souza, (2017, p. 41), “[...] serão vencidos apenas com base em uma estratégia precisa e adequada [...]”. Os autores afirmam que as necessidades demandadas pela sociedade devem ser priorizadas de forma tal, que os recursos públicos sejam dimensionados no melhor custo-benefício, e ao longo do exercício devem monitorados e as rotas do planejamento corrigidas para o alcance dos resultados pretendidos.

Dessa forma, o dinheiro que sai do povo é aplicado pelos seus representantes e deve voltar por meio dos serviços públicos e investimentos sociais, com fins, em última instância, à tutela dos direitos fundamentais, os quais, vale recordar, gozam de atual hierarquia constitucional e situam-se em status elevado na ordem jurídica, a ponto de vincular o poder público às diretrizes neles contidas. (OLIVEIRA E FERREIRA, 2017, p. 187)

O Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2010), traz de maneira clara, na figura 12, um diagrama insumo-produto, como funciona essa mecânica.

Figura 12 - Diagrama insumo-produto



Fonte: Adaptado de ISSAI 3000/1.4, 2004 pelo TCU.

Nesse ponto, os controles internos feitos pelos dos instrumentos de gestão permitirão o uso de modo eficiente dos recursos públicos, de tal forma a dar suporte à atividade fim para que alcance a defesa dos interesses da sociedade, por meio de um maior número de cidadãos atendidos.

Para Sabioni et al., (2016, p. 477) “é consensual a importância da atuação cidadã no controle social da administração pública para o desenvolvimento de uma sociedade baseada na democracia”.

Neste sentido, entendemos que a disponibilização da informação, conforme prevista na lei e, de acordo com os princípios estabelecidos pela CGU, não garante o acesso à informação por parte do potencial usuário, uma vez que a acessibilidade, na perspectiva da Ciência da Informação, não se restringe apenas à materialidade do acesso, mas envolve aspectos cognitivos do usuário e a compreensão das práticas sociais de informação são elementos necessários para possibilitar o desenvolvimento de mediações que possibilitem o acesso e apropriação (FUJINO, 2017, p. 238).

Sendo assim, como as informações não são geradas somente para as instituições, mas, principalmente, para a sociedade, estas devem ser claras e disponibilizadas de forma compreensível para que efetivamente sejam apropriadas pelo usuário.

## 4 ORÇAMENTO NO MPF-ES

A Autonomia financeira garantida pela Constituição de 1988 ao Ministério Público, que anteriormente subordinava-se ao Poder Executivo, trouxe as responsabilidades legais da elaboração da sua proposta orçamentária e os desdobramentos que esta prerrogativa impõe.

Passados 31 anos, há muito o que ser feito na esfera orçamentária, não somente porque os gestores têm a obrigação legal de usar de forma correta os recursos públicos, mas pelo dever funcional de buscar uma maior eficiência na prestação de serviços à sociedade.

É de interesse do MPF-ES que todos os envolvidos no planejamento e na execução orçamentária conheçam os seus atos de gestão. E nesse aspecto, a descentralização da informação e a discussão interna durante todo o exercício financeiro, a respeito dos reflexos desses atos na vida diária da instituição, poderá levar a um maior comprometimento na execução orçamentária.

Ressalta-se a importância da execução do orçamento para a instituição e diante dos entraves encontrados na planilha de execução do custeio básico, considerando que são mais de mil itens de despesas programadas anualmente, separadas por natureza de despesa, subitem, plano interno, abrangência, mês de execução, cogestores; a dificuldade de recuperação de informação na planilha do custeio básico; tempo excessivo para alimentação da planilha; o pouco uso que se faz da planilha pelos cogestores, decidiu-se mobilizar estrategicamente os atores do planejamento e da execução orçamentária para se investigar essa realidade e realizar uma apreciação situacional. Pois alerta Matus, em entrevista com Huertas (1996, p. 35), “a realidade gera problemas, ameaças e oportunidades”.

### 4.1 OS ATORES DA PROGRAMAÇÃO E DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O Ministério Público Federal vem trabalhando na melhoria dos resultados efetivos provenientes da aplicação dos recursos públicos, que culminou na gestão compartilhada das unidades administrativas de gestão do MPF, estabelecida por meio da Portaria da Secretaria Geral, SG/MPF nº 10, de 06 de janeiro de 2014, e depois, a Portaria SG/MPF nº 299, de 07 de abril de 2015, que define em seu artigo 3º, inciso II:

§ 2º Os gestores e os cogestores são os responsáveis pelo nível de gestão presente na UAG, cabendo-lhes atuar no processo de planejamento, de curto e médio prazo, implementar políticas definidas no Planejamento Estratégico do Ministério Público Federal, acompanhar seus orçamentos em nível de estrutura programática, bem como

mensurar, sempre que possível, os resultados obtidos, permitindo que ocorram revisões ao planejamento em tempo hábil.

§ 3º O executor é o responsável pela efetiva execução orçamentária e financeira de todos os Planos Internos (PIs) existentes na UAG (MPF, 2015).

De um modo geral, extrai-se da portaria, que o **gestor** é o responsável pela Unidade Administrativa de Gestão (UAG) a que se refere o plano interno, enquanto o **cogestor** é o responsável pela área, na sua UAG de lotação, que faz a gestão direta do plano interno. Por sua vez, o **plano interno** é uma classificação de uso interno de cada instituição, que identifica o tipo de despesa e é utilizada como instrumento para organizar o orçamento de acordo com as necessidades dos gestores e da área orçamentária.

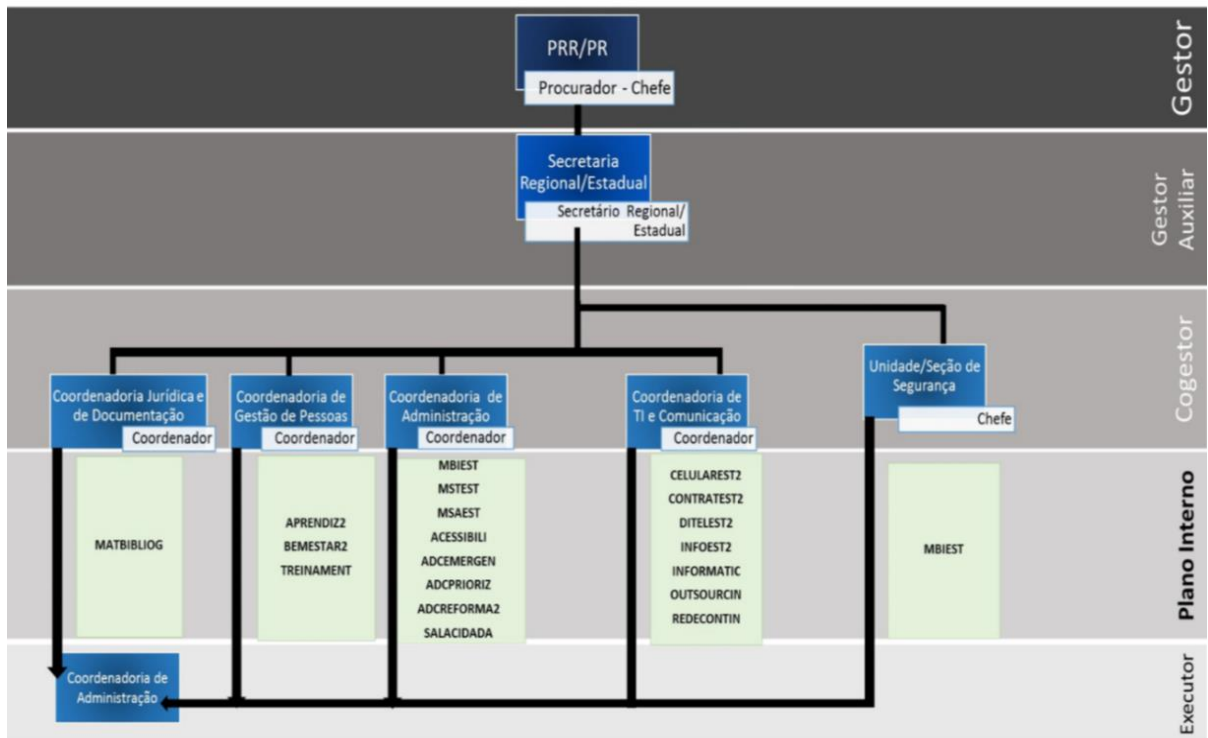
O MPF ao buscar uma maior conexão entre o planejamento e a execução orçamentária do custeio básico, utiliza-se da figura de cogestor do orçamento, que deve atuar diretamente no saneamento das necessidades das áreas. Esses atores devem ser chamados a contribuir em todas as fases de elaboração do orçamento, com vistas a alcançar uma maior efetividade no uso dos recursos públicos destinados à unidade gestora. Para tanto, é necessário mantê-los atualizados quanto à execução do orçamento em sua área de competência e promover revisões periódicas do planejamento orçamentário, de acordo com a dinâmica da execução orçamentária.

A integração dos atores responsáveis pelo ciclo orçamentário no MPF-ES permite ao gestor verificar e aprimorar as atividades administrativas, bem como contribuir para a tomada de decisão. Ao cuidarem para que os recursos sejam utilizados dentro do cronograma de execução e, rapidamente, identificando as verbas programadas e não utilizadas, esses valores poderão ser reprogramados ao longo do exercício e não apenas na reprogramação anual, que ocorre somente no início do segundo semestre. Nos outros níveis, será possível que cada ator conheça o seu papel e os requisitos para que a execução orçamentária seja cumprida, evitando, as penalidades impostas pela legislação em vigor.

Em âmbito local, ainda não há um ato normativo acerca do tema, que na percepção da pesquisadora, faz uso da portaria da Secretaria Geral por analogia, a partir de adaptações do diagrama 02, do anexo II, trazendo para a realidade da Unidade, conforme os seus atores e os seus papéis, disposto na figura 13.



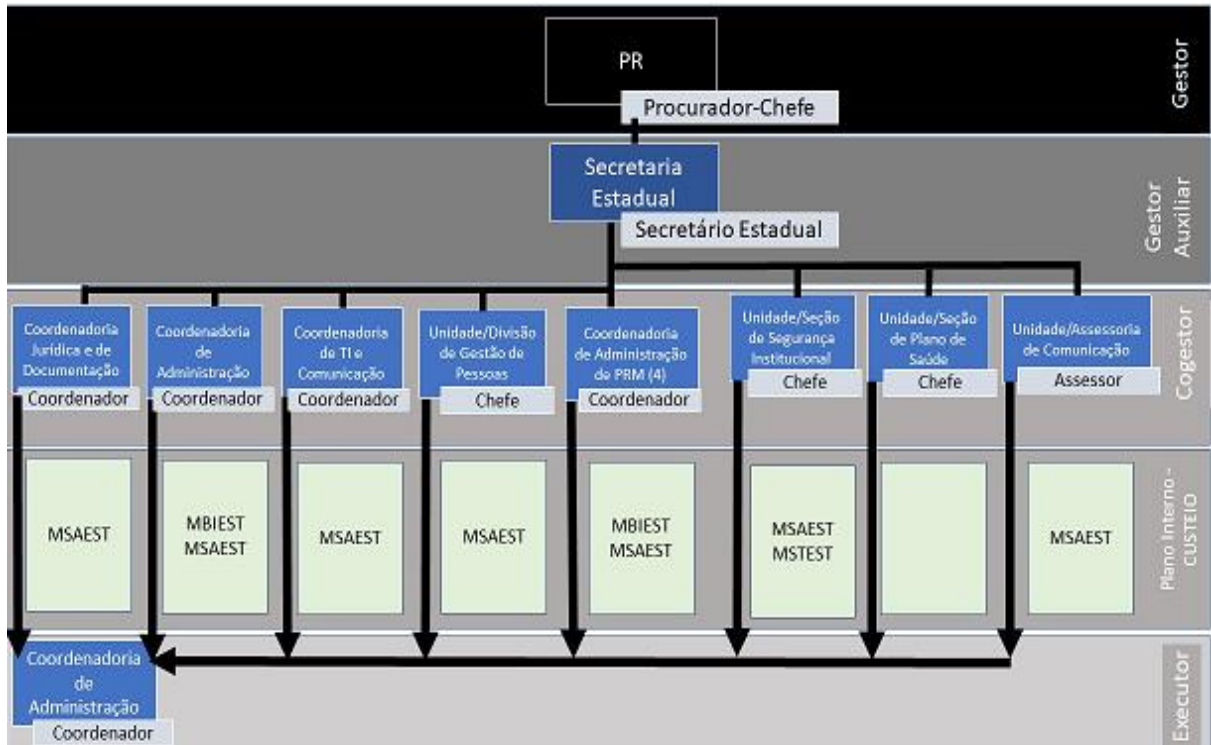
Figura 13- – Diagrama de Relacionamento entre a estrutura Administrativa Regional/Estadual e Planos Internos



Fonte: Portaria SG/MPF nº 299/2015 – Diagrama 2, do Anexo II.

A interpretação da portaria, que ainda está em fase experimental e com ajustes em curso, pode ser vista na figura 14.

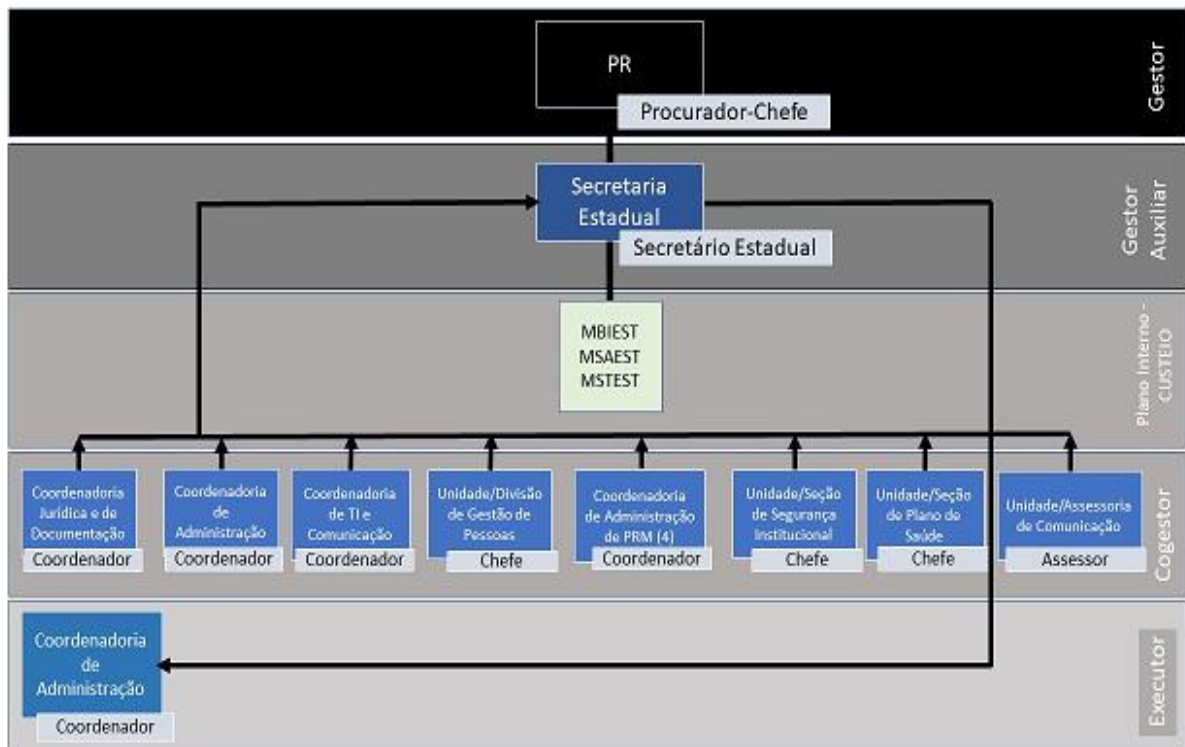
Figura 14 Diagrama de Relacionamento entre a estrutura Administrativa Regional/Estadual e Planos Internos do Custeio Básico do MPF-ES



Fonte: Adaptado pela autora, da Portaria SG/MPF n° 299/2015 – Diagrama 2, do Anexo II.

Nesse terceiro diagrama, figura 15, é possível verificar como a pesquisadora percebe a distribuição de recursos no MPF-ES, de acordo com o seu ponto de vista como servidora do Núcleo de Execução Orçamentária e Financeira e de sua experiência na execução orçamentária, mais precisamente.

Figura 15 Relacionamento entre estrutura a Administrativa Estadual e Planos Internos do Custeio Básico no MPF-ES



Fonte: Elaboração própria (2019).

Nessa perspectiva, os cogestores são aqueles que auxiliam na elaboração do planejamento, levantando as necessidades de suas áreas de competência, remetendo-as para a Secretaria Estadual, que juntamente com a Assessoria de Planejamento e Gestão Estratégica (APGE) elaboram o planejamento de acordo com a disponibilidade de recursos. O gestor, na PR-ES, de um modo geral, não tem autonomia sob os recursos, o que ocorre, no máximo, é a utilização das sobras de recursos programados para a sua área de atuação, desde que aprovado, previamente, pela instância superior ou sugerir que o remanejamento seja para outra necessidade na sua unidade de atuação.

Além desses atores, destaca-se a importância dos fiscais de contrato, que em sua atuação diária, exercem papel fundamental para o sucesso da execução orçamentária, quer seja na fiscalização da execução dos serviços, apontando necessidades de melhorias para os próximos certames, quer seja no recebimento dos itens adquiridos, conforme descritivo de compra. Ou ainda, nas análises documentais para a perfeita liquidação de cada aquisição e/ou contratação, que é o passo anterior ao pagamento. Nada é adquirido sem que haja um ator no papel de fiscal dessa aquisição e ou contratação.

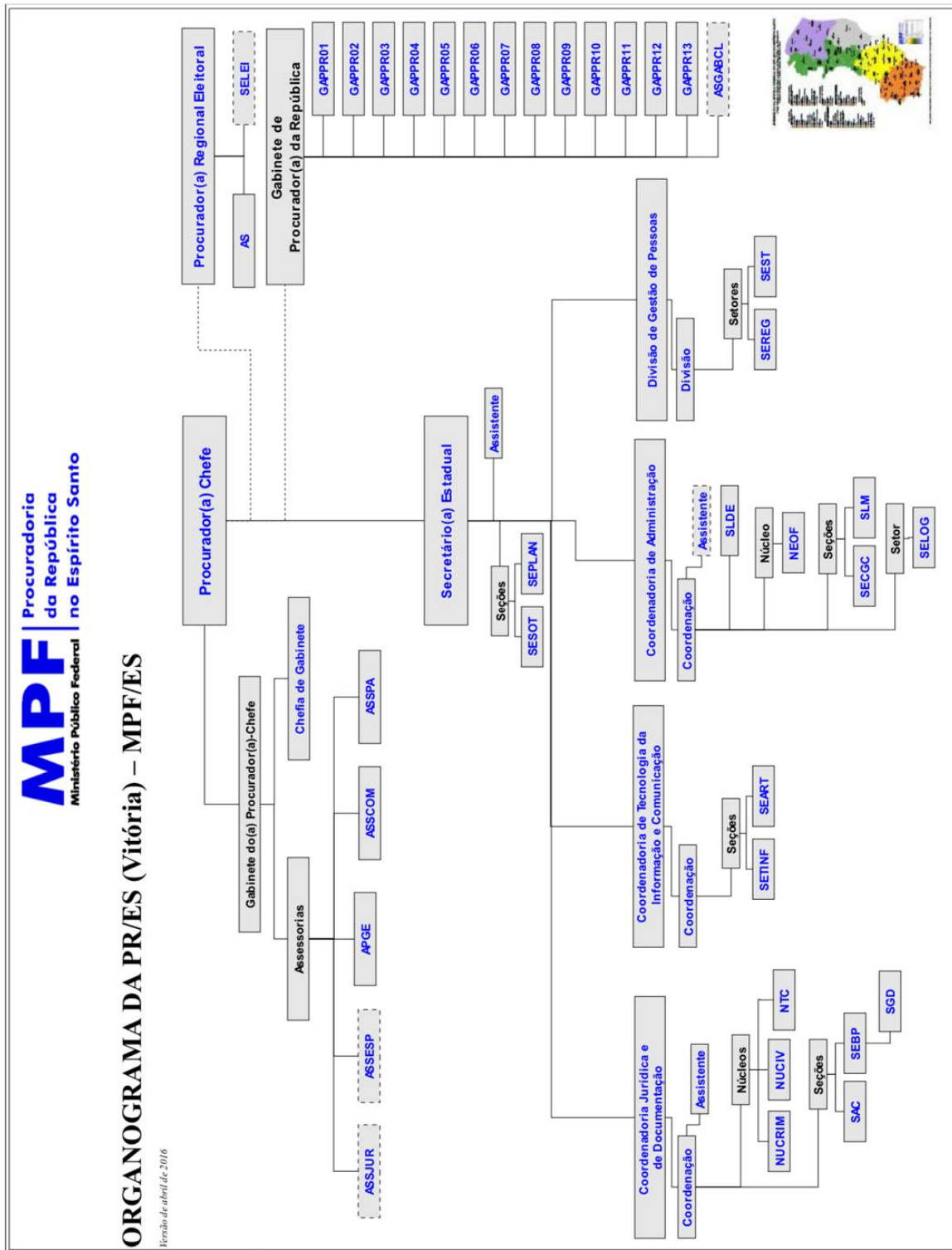
#### **4.1.1 O orçamento no dia a dia do MPF-ES**

O MPF-ES ao propor ações participativas desde o planejamento e durante a execução orçamentária do custeio básico administrativo, ao longo de cada exercício financeiro, tem como foco se firmar no uso eficiente dos recursos públicos. Essas ações visam dar condições de trabalho a área fim da instituição, para que a execução de suas atividades seja realizada de maneira ininterrupta, para alcançar o maior número de cidadãos, que tem como dever constitucional disposto no art. 127 (Brasil, 1988, p. 31) “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Em dezembro de 2013, uma alteração na estrutura do Ministério Público Federal (MPF) instituiu, além do cargo de Secretário Estadual (SE), o de Assessor de Planejamento e Gestão Orçamentária (APGE), para trazer mais dinamismo, agilidade e profissionalização dentro de sua estrutura administrativa, conforme figura 16.

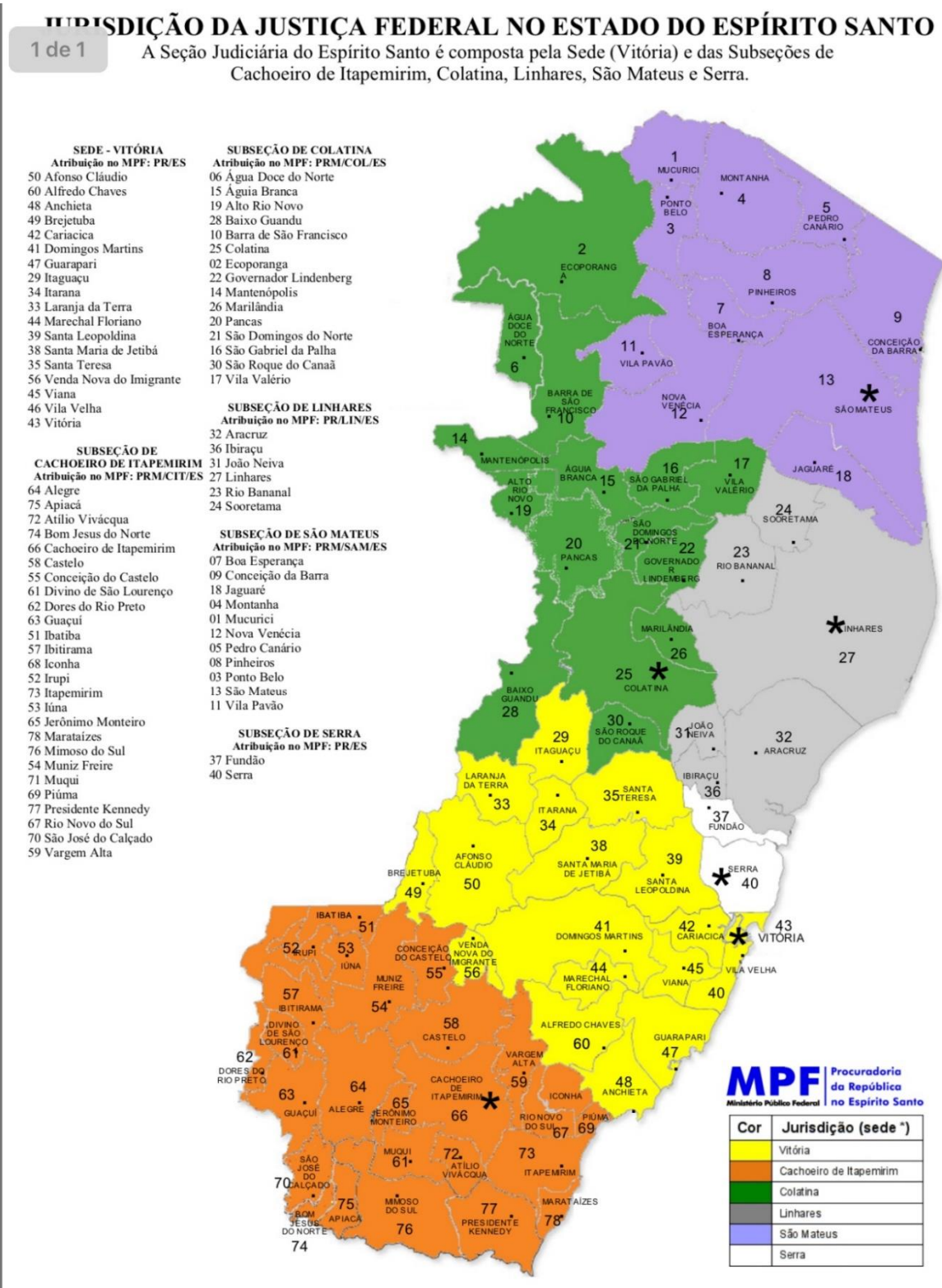
Avançando um pouco mais, em 2015, passou-se a utilizar também, a figura dos cogestores, responsáveis pelo levantamento das necessidades de compras e serviços dentro da Procuradoria da República no Espírito Santo (PR-ES), situada em Vitória (edifícios sede e anexo) e nas Procuradorias da República nos Municípios de São Mateus (PRM-SAM), Linhares (PRM-LIN), Colatina (PRM-COL) e Cachoeiro de Itapemirim (PRM-CIT), conforme figura 17, que demonstra a Jurisdição da Justiça Federal no Espírito Santo e o MPF atua nas mesmas localidades em que está instalada a Justiça Federal.

Figura 16 - Organograma da PR/ES – MPF/ES



Fonte: MPF-ES (2019).

Figura 17 - Jurisdição da Justiça Federal no Estado do Espírito Santo

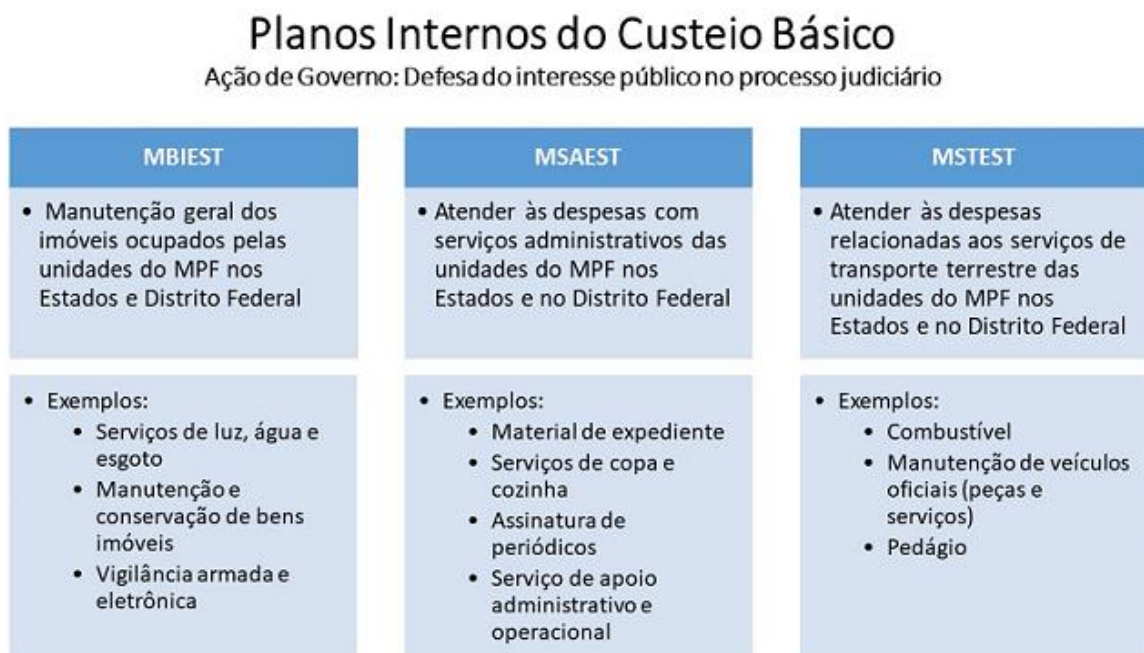


Fonte: MPF-ES (2019).

Seguindo as diretrizes nacionais do MPF, pode-se inferir na Portaria MPF/SG nº 290/2015, que os cogestores participem de todas as fases de elaboração e revisão do orçamento, com vistas a dar maior visibilidade ao processo de orçamento, bem como, alcançar uma maior efetividade no uso dos recursos públicos destinados a unidade gestora, dentro daquilo que pertence a cada plano interno. Para tanto, é necessário mantê-los atualizados quanto ao planejamento e a execução do orçamento em sua área de competência e no geral, pois eles conhecem melhor as suas unidades nas necessidades de escopo (aquelas que não são nem contratos continuados nem de contratação anual).

No MPF, a manutenção básica está dividida em três planos internos, que consiste no desdobramento no menor nível de detalhamento de uma despesa na programação. Esse detalhamento tem o objetivo de acompanhar de forma pormenorizada a ação de governo programada na LOA, como “Defesa do interesse público no processo judiciário”. Os planos internos do custeio básico, podem ser vistos na figura 18:

Figura 18 - Planos Internos do Custeio Básico no MPF



Fonte: Elaboração própria (2019).

Importa destacar e esclarecer que despesas com material bibliográfico, bens permanentes, mobiliário, reformas, material permanente, serviço de informática, entre outros, não fazem parte das despesas de custeio no MPF. Cada uma delas tem o seu próprio plano

interno e os recursos destinados à essas despesas são descentralizados em períodos definidos pelas secretarias nacionais ou quando solicitados, dependendo do plano interno.

O controle do planejamento e a própria execução orçamentária do MPF-ES, até 2015, eram feitos em planilhas, com a coleta de dados do SIAFI Operacional. Ainda hoje, é utilizada uma planilha do *Google Docs* para centralizar todas as informações extraídas do SIAFI, por meio do Sistema Tesouro Gerencial. Não há disponibilidade de uma função no SIAFI, que permita a inclusão de dados do planejamento das unidades gestoras, nem tão pouco esta funcionalidade está disponível no MPF, ou seja, um sistema de controle geral do planejamento associado à execução orçamentária de cada unidade. Sistema esse que facilitaria os controles, traria maior segurança e evitaria que vários servidores se debrucem sobre esses dados.

As máquinas podem auxiliar na coleta de tais valores, mas geralmente, são as pessoas que organizam o contexto e, precisam agir para a categorização, o cálculo e condensação (DAVENPORT; PRUSAK, 2003). Isso quer dizer que o sistema facilita a coleta de dados, porém, se determinado valor deve ser redirecionado, se determinada sobra será utilizada em determinado plano interno, se o agrupamento de determinadas colunas é mais expressivo para determinadas conclusões, necessita da ação do homem para dar-lhe alguma finalidade.

#### **4.1.2 Ferramenta de controle do orçamento no MPF-ES**

Os recursos limitados do Estado e a pressão por adequação entre receitas e despesas, levaram a administração pública a se adaptar e elaborar uma série de ferramentas com o intuito de garantir a transparência administrativa e o uso eficiente dos recursos públicos. A década de 1980, foi marcada pelo enfoque no controle dos gastos públicos e as políticas públicas ganharam espaço nas agendas governamentais.

Nesse intervalo, o setor público vem passando por mudanças positivas e o Governo Federal, cumprindo o seu papel social, tem investido em tecnologias da informação como ferramentas de controle para uma gestão mais eficiente. Uma das formas de se monitorar as ações desenvolvidas pelos gestores, bem como analisar a eficiência dos serviços prestados pelo Estado, é pelo estabelecimento de um ambiente adequado de controle (BEUREN; ZONATTO, 2014).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 e a Lei de Acesso à Informação (LAI), lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011,



determinam que é dever do Estado não somente aplicar bem os recursos públicos como também, promover a transparência dos atos dos governantes de forma clara e compreensível.

O tema da transparência da informação pública ganhou maior relevância, no Brasil, a partir da Lei Complementar no 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal — transparência na gestão fiscal) e, desde então, normativos legais como a Lei Complementar no 131/2009 — Lei da Transparência (disponibilização, em tempo real, de informações públicas como: receita, despesa, salário dos servidores públicos, convênios e outros, nos portais eletrônicos nas várias esferas governamentais) e a Lei de Acesso a Informação (LAI) no 12.527/2011 (regulamenta o direito do cidadão à informação pública) iniciaram um ciclo de mudanças na relação cidadão/gestor público. Pois determinaram a divulgação (ativa ou via solicitação), e não o sigilo, como norma geral para a informação pública, envolvendo o fornecimento de dados em uma linguagem acessível e sem barreiras técnicas (BAIRRAL, SILVA e ALVES, 2015, p. 645).

A partir de relatórios extraídos do Tesouro Gerencial, é possível o gestor, além de publicar os seus atos, acompanhar a execução do orçamento em sua unidade em tempo real, de maneira sistemática, que tanto podem ser padrões de relatórios criados pelo próprio usuário, a partir de relatórios em branco, quanto aqueles compartilhados por outros usuários. Tudo a depender da necessidade de uso de cada instituição.

Esse sistema possibilitou também uma maior agilidade e qualidade na publicação de seus atos de gestão, no momento de cumprir as exigências normativas relacionadas ao acesso às informações ligadas à transparência ativa e passiva.

Resta saber, se é do conhecimento de todos os atores que movem o planejamento e a execução orçamentária do MPF-ES sobre as facilidades na obtenção dos dados de suas unidades de atuação, se há o acompanhamento dessas informações e por fim, se elas promovem algum diferencial no seu dia a dia.

#### *4.1.2.1 A planilha interna de controle do custeio administrativo básico no MPF-ES*

Desde 2015, para se obter dados sobre as despesas pendentes de realização dentro daquilo que foi planejado, por exemplo, é necessário consultar a planilha do *Google Docs*, alimentada pelos servidores do Núcleo de Execução Financeira e Orçamentária (NEOF), devido à falta de um sistema próprio. Esse método manual onera em muito os servidores para que esse trabalho seja feito e que, os produtos das análises posteriores tenham efetiva qualidade. A alimentação manual é passível de falhas, a considerar a quantidade de linhas e células que devem ser preenchidas e monitoradas.

Em 2018, os servidores NEOF, para obterem êxito na empreitada de não sobrar recursos ao final do exercício, a partir da reprogramação orçamentária, em setembro de 2018, e da disponibilização orçamentária para o último trimestre daquele ano, monitoravam diariamente todos os efeitos da execução orçamentária na programação. Em seguida, alimentavam, além da planilha geral da execução orçamentária, uma planilha à parte – relativa ao terceiro trimestre, extrato dessa planilha geral, e a compartilhavam com o executor, na figura do Coordenador de Administração.

Ao iniciar o dia, era possível que o executor soubesse em qual natureza de despesa havia sobra de recursos, quais as despesas que ainda restavam a serem empenhadas, liquidadas e pagas.

O ano de 2018 foi o primeiro exercício a ser integralmente afetado pelo Novo Regime Fiscal, estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95/2016. Para monitorar os efeitos das modificações trazidas pelo chamado Teto de Gastos, a Administração empenhou-se em criar novas formas de acompanhar os pagamentos das despesas obrigatórias e discricionárias (ASCOM, MPF-ES, 2019).

Esse esforço conjunto, trouxe para a unidade ótimos resultados, dentre eles, alcançar 99,8% (noventa e nove vírgula oito por cento) da execução orçamentária de 2018 e a possibilidade de incluir as necessidades não planejadas e requeridas ao longo do ano pelos cogestores, a partir das sobras orçamentárias.

## 5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Neste capítulo, são apresentados os dados coletados, bem como os resultados das análises realizadas, enquadrando-os ao objetivo principal do estudo.

Os resultados da pesquisa apresentados neste capítulo foram obtidos por meio da interpretação das informações extraídas dos processos administrativos de gestão da execução orçamentária no período de 2015 a 2018, do questionário aplicado, das conversações e das oficinas realizadas com os atores do orçamento. O objetivo era elaborar um diagnóstico participativo do processo de planejamento e execução orçamentária do MPF-ES, com suas críticas e posicionamentos, de acordo com o método de planejamento de projeto orientado por objetivos – ZOPP, conforme estabelecido por Carlos Matus como plano alternativo ao PES para o nível hierárquico intermediário

Reitera-se, que para descrever o problema, segundo o PES, é necessário que os fatos que demonstrem a existência do problema devem ser enumerados, a partir da visão de um ator desse jogo social, insatisfeito com o resultado desse jogo e declaradamente disposto a atacá-lo (HUERTAS, 1996).

A pesquisa foi realizada propositalmente com 14 servidores, o que corresponde a 100% dos atores envolvidos no planejamento orçamentário. As respostas foram recebidas rapidamente após o envio do questionário, contatando-se uma prontidão e disponibilidade de todos os entrevistados.

### 5.1 ETAPA DO DIAGNÓSTICO

A etapa de diagnóstico é composta por quatro fases, conforme detalhado a seguir.

#### 5.1.1 Análise dos envolvidos

Foi realizada pesquisa no período de 02 a 12 de setembro, por meio de um questionário identificável, composto por perguntas fechadas, no *Google Forms*, enviado *link* por e-mail a todos os servidores que compõem o quadro de gestores, cogestores, assessor e executores

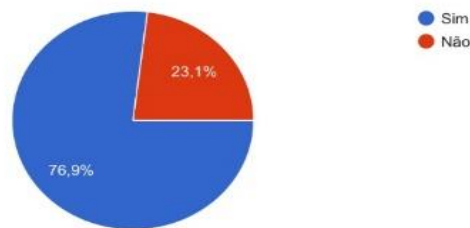
relacionados diretamente ao processo de planejamento e execução orçamentária do MPF-ES, no caso, 14 servidores.

Para conhecer o perfil dos atores envolvidos na execução orçamentária, esta fase foi dividida em duas partes. A primeira delas (Apêndice B), os 14 sujeitos da coleta de dados receberam um link do formulário (questionário) elaborado no *Google Forms*, que é um serviço gratuito para criar formulários *online*, por meio de uma mensagem no correio eletrônico. A adesão nessa fase foi de 13 servidores, conforme gráfico 1. O segundo momento, foi uma conversa (Apêndice C) com 07 sujeitos dos 10 que responderam positivamente ao convite de participação nessa fase. Não foi possível viabilizar as conversas com apenas 03 servidores.

Gráfico 1 – Servidores que participaram do questionário e os que aceitaram fazer a 2ª. etapa

A segunda parte da coleta de dados será uma conversa com os participantes. As pautas a serem discutidas são as relacionadas abaixo. Aceita contribuir nessa fase?

13 respostas



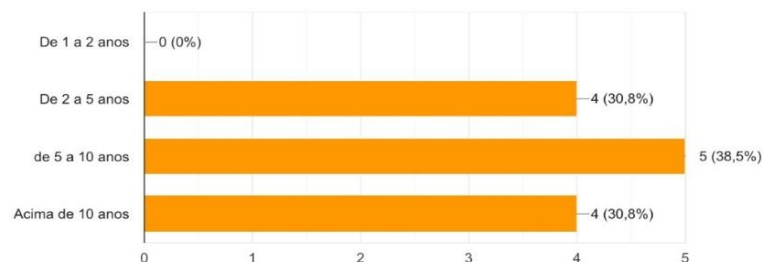
Fonte: Elaboração própria (2019).

Na pergunta 1, que considera o tempo de trabalho no MPF-ES, 69,3% dos servidores responderam que estão há mais de 5 anos na instituição, conforme demonstrado no gráfico 2.

Gráfico 2 – Tempo de trabalho no MPF-ES

Há quanto tempo o(a) senhor(a) trabalha no MPF-ES?

13 respostas



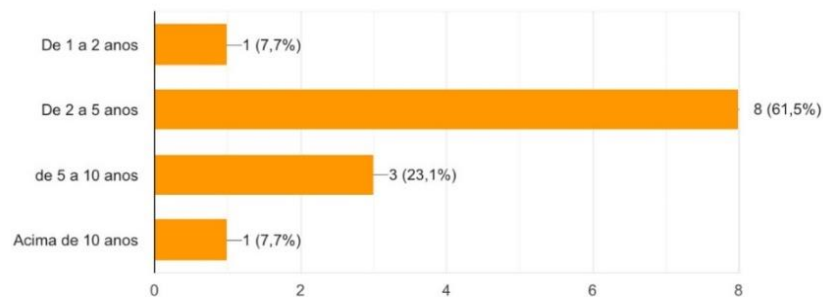
Fonte: Elaboração própria (2019).

Já na pergunta 2, 69,2% responderam que atuam na execução orçamentária há menos de 5 anos, conforme gráfico 3 e isso pode indicar pouca solidez teórica no tema orçamentário, considerando que a capacitação teve baixa adesão.

Gráfico 3 - Tempo de trabalho com a execução orçamentária

Há quanto tempo o(a) senhor(a) trabalha com execução orçamentária?

13 respostas



Fonte: Elaboração própria (2019).

Nos processos de conversação, foi possível confirmar, que mesmo trabalhando há muitos anos no MPF-ES, os servidores em questão nem sempre estiveram lotados diretamente na administração e alguns alegaram bastante dificuldade de adaptação a atividade, principalmente, na função de cogestor, pelo desnivelamento de conhecimento da prática do planejamento e da execução orçamentária. Para outros, foi o curso natural do trabalho que já executavam no dia a dia.

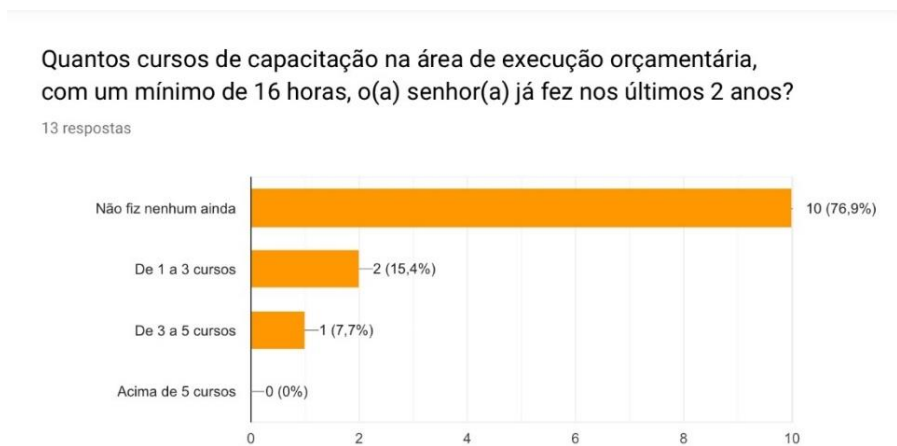
De acordo com o Entrevistado F (2019), para ele ainda não está claro o que é MBIEST ou MSAEST, quando se refere aos planos internos do custeio básico, “[...] acho que é uma coisa negativa. É preciso de um conhecimento prévio de algumas informações da planilha para entendê-la e que deveria ser mais difundida e compartilhada”. Disse que o MPF-ES poderia investir na cultura do orçamento, inicialmente para os cogestores e ampliando para todos os servidores.

Ao relatar sobre sua trajetória relacionada ao orçamento, o Entrevistado B (2019), relembra que “[...] o que se via era completamente diferente do que temos hoje”. Pondera que eram poucos atores nesse processo, “[...] porque a gente começou a mudar a programação,

saindo de um modelo que era totalmente centralizado, com consultas pontuais a um e a outro”. Além disso, ao continuar a sua fala, lembra-se que depois de 2011 e 2012, quando o processo de descentralização foi iniciado, “[...] a gente tinha um orçamento abundante, era uma época de fartura de recursos”.

Referente à pergunta 3, 79,6% dos participantes ainda não participaram de capacitação relativa ao tema, nos últimos dois anos, conforme gráfico 4. Os entrevistados disseram achar importante a capacitação para o nivelamento dos servidores, no quesito planejamento e execução orçamentária.

Gráfico 4 - Capacitação na área de execução orçamentária



Fonte: Elaboração própria (2019).

Para o Entrevistado B (2019), “a preparação dos cogestores foi muito superficial, por telefone, e num ano, apenas uma manhã nos reunimos para tratar do orçamento”. Lembra também, que as informações foram passadas ao longo do tempo conforme demanda, sem nenhuma sistemática.

Por outro lado, há aqueles que enxergam que foi positiva a entrada de outros atores no orçamento, mas sabe que elas não foram capacitadas para isso.

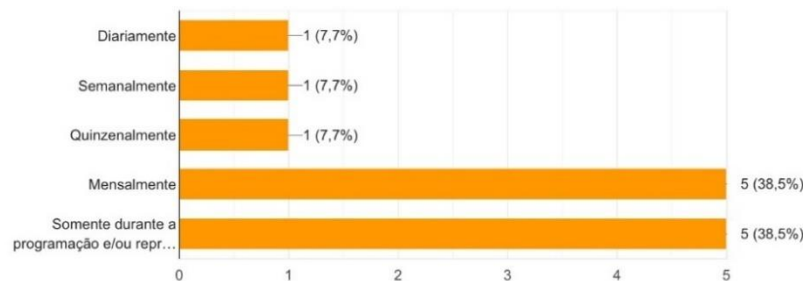
Deu certo essa questão de envolver todo mundo, mas ao mesmo tempo não deu. Muitas não estavam capacitadas. Não sabiam o que era o orçamento público. Não entendiam do planejamento, muito menos da execução. Foi muito difícil incutir essa cultura. Até porque não teve um treinamento, não deu para fazer um acompanhamento de perto. Os que estão na capital ainda é um pouco mais fácil, mas os que estão nas PRMs, eu sinto que eles tinham uma dificuldade maior, além de serem cogestores de uma parcela maior, tem uma responsabilidade grande, mas ao mesmo tempo não tiveram uma capacitação, uma tutela mais de perto (ENTREVISTADO C, 2019).

O que chama muita atenção é o percentual de 38,7% dos participantes, ou seja, 5 de 13 servidores, consultam a planilha da execução orçamentária, conforme pode ser visto na pergunta 4 (vide gráfico 5), somente nos períodos de programação e/ou reprogramação orçamentária, ou seja, duas vezes ao ano. Fato que se confirmou nas conversações sobre a dificuldade em manejar a planilha no dia a dia.

Gráfico 5 - Consulta a evolução da execução orçamentária ao longo do exercício

O(a) senhor(a) acompanha com que frequência a evolução da execução orçamentária da sua unidade ao longo do exercício?

13 respostas



Fonte: Elaboração própria (2019).

Isso significa que ao longo do exercício orçamentário, esse ator não está conectado ao processo, que conforme o Manual de Formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (2014, p. 9), o planejamento é realizado num ambiente de interesses concordantes e discordantes, requerendo dos atores atenção para as jogadas dos outros atores, diante de recursos escassos, então, “se um ator não planeja sua ação, está optando por deixar-se levar pelo jogo social. Terá sua ação guiada pela atuação de outros atores, e agirá de improviso e a reboque dos acontecimentos”.

Uma situação que precisa ser melhorada é o acompanhamento dessa planilha. As informações são disponibilizadas, mas os dados sem uma interpretação, sem uma avaliação, eles ficam soltos, eles ficam perdidos. Assim uma prática que tem falhas é acompanhar a planilha somente na reprogramação para ver aonde tem sobras. Isso tem que ser feito amido. Para ir tomando decisões ao longo do exercício para minimizar essa situação. (ENTREVISTADO G, 2019)

A ideia original era para que os gestores acompanhassem a planilha no dia a dia da execução, segundo aponta o Entrevistado B (2019), “[...] a planilha era para ser uma ferramenta de gestão e isso nunca aconteceu, com algumas exceções. A maioria olhava apenas no período

de reprogramação”. Reforça esse entendimento, ao afirmar que “[...] a cultura de planejamento ainda é pequena”.

Para o Entrevistado E (2019), “[...] o acompanhamento através da planilha maior, que abrange todos os cogestores, eu não consegui colocar isso em prática, porque eu acho que tem muita informação”, e para contornar essa situação, criou uma planilha para utilizar no dia a dia, com as informações que considera necessária para facilitar o acompanhamento e associar de forma útil a outras necessidades que a sua planilha deve conter.

Por fim, na pergunta 05, quanto a satisfação no trabalho com a execução orçamentária, foi um outro item que entrou no questionário e trouxe um fator positivo: quase a totalidade dos participantes está entre totalmente satisfeito a satisfeito, conforme pode ser visto no gráfico 6.

Gráfico 6 - Grau de satisfação em trabalhar com a execução orçamentária



Fonte: Elaboração própria (2019).

Os participantes que disseram estar insatisfeitos, ou seja 15,4%, justificaram a resposta (única pergunta aberta) afirmando que, não conhecem muito do assunto e necessitam de ajuda para fazer sua programação ou, entendem que não programam, apenas alimentam a planilha com os valores aprovados pelos gestores.

Vale a pena explorar esse tema, pois quando os atores do processo de planejamento e da execução orçamentária GTZ (1998, p. 23), “se tornarem verdadeiras partes envolvidas no projeto e se responsabilizarem eles mesmos pelo melhoramento das suas próprias condições de vida, já se terá alcançado um desenvolvimento”.

Outro ponto a se destacar é a qualificação dos servidores do MPF-ES. Dos 13 atores que responderam ao questionário, apenas 03 são analistas de nível, sendo os outros 10 sujeitos da pesquisa técnicos administrativos (nível médio) e como particularidade, todos possuem pelo



menos, graduação em ensino superior. Desses, ressalta-se que 02 possuem mestrado acadêmico e 01 é mestrando em gestão pública.

Depois das análises concluídas para esta fase, o resultado foi a elaboração da matriz de relação entre os interesses e as dificuldades para os envolvidos, conforme quadro 2, e validada pelo grupo focal.

Quadro 2 - Matriz de relação entre os interesses e as dificuldades para os envolvidos

MATRIZ DE RELAÇÃO ENTRE OS INTERESSES E AS DIFICULDADES PARA OS ENVOLVIDOS		
Atores	Interesses (expectativas)	Entraves (dificuldades)
<b>Gestores (inclui assessoria)</b>	Atender as necessidades de: - manutenção básica - investimento em adequação, melhoria e modernização	Envolvimento dos atores no processo orçamentário
<b>Cogestores</b>	Manter a Unidade em funcionamento, com as demandas atendidas	Desnívelamento de conhecimento sobre o tema execução orçamentária
<b>Executores</b>	Executar todas as demandas (planejadas ou não)	Baixo nível de comunicação com os cogestores

Fonte: Elaborado própria (2019).

### 5.1.2 Análise de problemas

Esta fase tem como objetivo principal, segundo Minguillo (2003), identificar e delinear o problema central e os problemas correlatos em termos de causa e efeito. Para essa análise, optamos pela árvore de problemas, por ser um dos modelos utilizados no Método ZOPP, bem como ser de fácil visualização para os participantes desse processo. Os problemas se identificam com os caules das árvores, os efeitos são aparentes como a copa das árvores; mas as causas, que são as raízes, estão encobertas e são essas que devem ser trabalhadas para eliminar o problema central.

Segundo Coral, Ogliari e Abreu (2009, p. 109), “a árvore de problemas é uma ferramenta que serve para identificar as causas e consequências de uma situação que precisa de soluções”, e, portanto, esta ferramenta tem por objetivo perseguir as causas dos problemas para elaborar projetos que as eliminem.

Partindo-se dos anos de 2015 a 2018, escolhidos para a análise, foi elaborada uma árvore de problemas para cada ano em questão, a partir dos destaques feitos nos documentos de análise do processo de gestão; ocorre que ao elaborar a árvore como produto das conversações, vários dos itens elencados em cada árvore anual se repetiam; optou-se então, por apresentar uma única árvore de problema, condensando todos os problemas pontuados por cada ator ou elencados no levantamento documental. Para verificar essa repetição de problemas elencados, construiu-se uma tabela em Excel para cada pauta proposta, relacionando cada ator à sua fala por tema. Posteriormente, foram lançados nas causas ou nos efeitos apontados.

A execução orçamentária no período entre 2015 e 2018, foi analisada tecnicamente pelos responsáveis à época, e nos processos administrativos registrados no Sistema Único (acesso em 12 set. 2019), constam digitalizados:

- em 2015 e 2016 notas técnicas;
- em 2017, um parecer técnico; todos elaborados pela Assessoria de Planejamento e Gestão Estratégica;
- em 2018, foi feito um despacho administrativo, da Coordenadoria de Administração. Não estava claro nos processos de gestão, que as notas técnicas foram motivo de discussões de melhorias, nos preparativos dos planejamentos para os anos seguintes.

No caso das conversações, as pautas definidas permitiram que os atores se expressassem livremente dentro dos temas abordados:

- Práticas que deram certo na execução orçamentária;
- Práticas que não deram certo na execução orçamentária;
- Dificuldades encontradas para a realização da execução orçamentária;
- A comunicação oficial na execução orçamentária;
- A informação – entre a disponibilidade e o uso;
- Cortes no orçamento no dia a dia da execução orçamentária;
- Sobra de recursos orçamentários - entre a utilização e a devolução;
- Práticas que poderiam ter sido adotadas na execução orçamentária nos últimos anos.

É comum usar para essa fase e nas seguintes, a figura do Moderador que tem o papel de coletar as informações do grupo, sem, contudo, influenciar nas respostas. Segundo Kummer (2007, p. 51) “a moderação é a facilitação dos processos de comunicação e cooperação orientados por objetivos”. Os participantes são conduzidos a uma reflexão e levados a opinar sobre as pautas em discussão, a partir da atuação do moderador (FAQUIM; BUIATTI; FRAZAO, 2017). Nesse caso, o papel de moderador foi exercido pela pesquisadora, durante as oficinas.

#### a) Ano 2015

Análise da 2ª reprogramação orçamentária do custeio básico do MPF/ES, referente a set-dez/2015, “para alinhar a proposta orçamentária e oferecer elementos que auxiliem no aperfeiçoamento da programação do MPF/ES”, de acordo com a assessoria de planejamento.

O primeiro item destacado foi que o planejamento seguiu as normas, adotando o modelo de Unidades Administrativas de Gestão (UAGs), tanto na elaboração quanto na condução, conforme elencadas na Portaria SG/MPF nº 10, de 06 de janeiro de 2014,

Artigo 1º - Fica estabelecido o Novo Ordenamento Administrativo Institucional, concebido da interação entre o planejamento e o orçamento, como modelo de gestão orçamentária administrativa a ser adotado pelas Unidades Administrativas de Gestão – UAGs do Ministério Público Federal – MPF (MPF, 2014).

Esta portaria inaugura o processo de gestão participativa, inserindo a definição dos agentes responsáveis pela gestão e execução do orçamento: gestores e cogestores – os responsáveis pelo nível de gestão na UAG, têm a função de atuar no processo de planejamento de curto e médio prazo e acompanhar seus orçamentos em nível de estrutura programática.

Destaca também a função de mensurar os resultados obtidos, sempre que possível, permitindo em tempo hábil as revisões ao planejamento. Enquanto isso, o executor é o agente responsável pela efetiva execução orçamentária e financeira de todos os planos internos (PI) existentes na UAG.

De acordo ainda com a portaria vigente naquele ano, esse modelo de gestão deveria assegurar a efetiva participação dos gestores e cogestores no planejamento e acompanhamento dos recursos colocados à disposição de suas respectivas UAGs. Este ato foi revogado pela Portaria SG/MPF nº 299, de 07 de abril de 2015, sendo a execução orçamentária de 2015, elaborada dentro do ciclo orçamentário do MPF, nos parâmetros da portaria de 2014, iniciando-

se em abr. 2014 e o momento da reprogramação, em ago. 2015, já de acordo com o novo ato vigente.

A portaria traz os princípios norteadores da execução orçamentária e que deverão ser observados na gestão compartilhada, considerando os novos atores no processo:

Art. 2º A Gestão Compartilhada deverá observar os seguintes princípios:

I – transparência;

II – resultado;

III – priorização;

IV – gestão eficiente, eficaz e efetiva;

V – qualidade do gasto;

VI – responsabilização (MPF, 2015).

A partir daquele ano, houve uma mudança enorme no planejamento da programação orçamentária. Até aquele momento, o planejamento era centralizado e passou a ser feito com a participação dos cogestores, conforme experiência relatada:

Assumi a função em dezembro de 2013 e, até aquele momento, não havia a Secretaria Estadual na hierarquia do MPF nem a Assessoria de Planejamento e Gestão Estratégica (APGE). Eram apenas 03 coordenadorias (Administração, Jurídica e de Informática) ligadas diretamente ao Procurador-Chefe da Unidade, que era até então o ordenador de despesas. A partir desse momento, a Secretaria Estadual ficou diretamente ligada ao Procurador-Chefe, exercendo a função de gestão administrava auxiliar ao gestor, enquanto as coordenadorias e outros setores como a de Segurança Institucional, Gestão de Pessoas e Plano de Saúde ligados diretamente à Secretaria Estadual (ENTREVISTADO A, 2019).

Ao iniciar a sua trajetória relacionada à execução orçamentária em 2007, o chefe do núcleo financeiro à época ficou no cargo até 2013, saindo para assumir a assessoria de gestão estratégica de planejamento, segundo o Entrevistado B (2019), “o planejamento da execução orçamentária era centralizado nesse núcleo e ao sair para a assessoria de planejamento, levei junto essa atividade”.

Dar continuidade ao processo de participação aos diversos atores, conforme previsto no ato normativo, foi um trabalho muito árduo, segundo o Entrevistado A (2019), “tinham que responder ao questionamento de quem era responsável por cada despesa de custeio, descentralizando esta responsabilidade, que era concentrada na coordenadoria de administração”. Foi preciso dividir em áreas de atuação, como segurança, manutenção e serviços gerais, patrimônio e almoxarifado, comunicação, entre outros.

É possível verificar na conversação, que com a inserção dos cogestores, o acesso foi ampliado para facilitar o controle pelas partes interessadas. De acordo com o Entrevistado C (2019), “[...] os controles que foram sendo implementados, as planilhas, que inicialmente eram

do núcleo financeiro e de execução e depois foi se vendo que podiam ter utilidade para outras áreas”.

Conta no parecer técnico, que o ano de 2015, teve a sua execução orçamentária afetada por **dois contingenciamentos**, isso obrigou aos gestores e cogestores a reprogramarem seus planejamentos para que se mantivessem dentro dos limites estabelecidos pela Secretaria de Planejamento e Orçamento (SPO).

Segundo o Entrevistado A, “[...] no primeiro corte, a gente não tinha experiência. Batemos cabeça. Depois disso, passamos a estudar as despesas e os gastos. Fomos tendo cortes, porém tínhamos planos de contingência para absorver esses cortes”.

Outra inserção importante no ano de 2015, foi o levantamento de necessidades e adequação de despesas já programadas pelos cogestores. Cada gestor recebeu a sua planilha a partir de um *link* no *Google*, que é um aplicativo de planilhas *online* do *Google Docs*, que permite criar e formatar planilhas e colaborar com outras pessoas, e nela continham tanto a programação inicial para análise dos saldos remanescentes a executar, quanto a coluna de reprogramação para o último trimestre do ano.

#### **Pontos fortes apontados na nota técnica para o ano de 2015:**

- A programação **foi elaborada nos moldes da gestão compartilhada** (conforme portaria), tendo como peça fundamental a figura do gestor;
- Foi utilizada a metodologia de orçamento participativo, baseada na portaria vigente (inclusão do gestor no processo de planejamento);
- Todas as demandas de custeio básico prioritárias da unidade foram atendidas.

#### **Pontos a melhorar apontados na nota técnica para o ano de 2015:**

- O prazo dado pela Secretaria de Planejamento e Orçamento para elaboração da reprogramação foi antecipado em relação ao calendário anteriormente divulgado, sem prévia comunicação. Este item não tem força de mudança pela própria Unidade, mas afeta a dinâmica a dinâmica de trabalho;
- Foi apontada a necessidade de orientar os cogestores sobre as **formas mais eficientes de realização de pesquisa de mercado**, para evitar divergências entre

o programado e o executado. Ressalta-se que apesar de já ter sido iniciado esse trabalho na coordenadoria de administração, precisava ser estendido;

- Os saldos não executados no período de janeiro a agosto foram convenientes, pois complementaram os itens que tiveram acréscimos, mesmo assim, ressalta a assessoria que **“refletem por outro lado, a deficiência na elaboração da programação orçamentária”**;
- O documento trouxe um alerta que deveria ser feita **“uma análise crítica de todas as despesas planejadas pelos cogestores”**, sob a ótica gerencial, antes da consolidação das planilhas de reprogramação, para verificar se as demandas eram passíveis de execução dentro do exercício e se atendiam aos objetivos gerais da unidade.

**A realidade da execução no último trimestre do exercício:** foi devolvido recursos em nov. 2015, no valor de R\$ 75.741,08, após consulta formal a todos os cogestores. A assessoria de planejamento registrou que essa devolução de recursos sinaliza que **“[...] é preciso mover esforços para melhorar a elaboração da programação orçamentária”**, principalmente em relação aos valores estimados e a **“[...] definição de despesas que são passíveis de execução no próprio exercício”**.

Em 31 de dezembro de 2015, ainda havia disponível e não utilizado pela Unidade no Siafi, o valor de R\$ 52.449,67, recolhido pela União.

#### b) Ano 2016

Análise da 2ª reprogramação orçamentária do custeio básico do MPF/ES, referente a set-dez/2016, “para alinhar a proposta orçamentária e oferecer elementos que auxiliem no aperfeiçoamento da programação do MPF/ES”, de acordo com o assessor de planejamento.

No 1º quadrimestre de 2016, houve uma redução de 20% sobre a programação, em seguida, novas diretrizes acerca da adequação das despesas considerando as restrições orçamentárias para aquele ano. Os cogestores foram comunicados e chamados a analisar as despesas programadas de mai./dez. 2016.

### **Pontos fortes apontados na nota técnica para o ano de 2016:**

A programação “[...] **foi elaborada nos moldes da gestão compartilhada**” (conforme portaria), tendo como peça fundamental a figura do cogestor;

Foi utilizada a metodologia de orçamento participativo, baseada na portaria vigente (inclusão do cogestor no processo de planejamento);

“Todas as demandas de custeio básico prioritárias da unidade foram atendidas”;

Apontou-se redução dos valores já programados para o Custeio Básico de 2016, na primeira reprogramação, proporcionando a economia de recurso necessária às medidas de restrição orçamentária do MPF.

### **Pontos a melhorar apontados na nota técnica para o ano de 2016:**

- Necessidade de “[...] **orientar os gestores sobre as formas mais eficientes de realização de pesquisa de mercado**. O alto percentual de divergências entre os valores programados e os executados gera sobra de recursos e impacto negativo na avaliação orçamentária da Unidade. Apesar de já ter sido iniciado esse trabalho na coordenadoria de administração, aponta que precisa ser estendido para todos os gestores, incluindo as PRMs;
- Destacou-se também que “[...] os saldos não executados no período de janeiro a agosto foram convenientes”, pois complementaram os valores dos itens que tiverem acréscimos, mesmo assim, ressalta a parecerista, “[...] **reflete por outro lado, a deficiência na elaboração da programação orçamentária**”;
- Reforça, conforme também registrado no ano anterior, que é necessário realizar uma análise crítica de todas as despesas planejadas pelos gestores, sob a ótica gerencial, antes da consolidação das planilhas de reprogramação, para verificar se as demandas são passíveis de execução dentro do exercício e se atendem aos objetivos gerais da unidade.

### **Dificultadores apontados em 2016:**

O contingenciamento de despesas adiou a execução de diversas demandas para o final do exercício. Isso acarretou uma sobrecarga do fluxo do trabalho nos setores envolvidos nas contratações e muitas demandas tiveram que ser excluídas da programação no 2º semestre.

Houve uma devolução de recursos de custeio no valor de R\$ 116.000,00, no mês de novembro de 2016. A assessoria de planejamento, em documento, destacou que o trabalho com os cogestores, sobre a importância da realização de uma programação orçamentária adequada às necessidades da unidade para fomentar o compromisso dos cogestores com a execução do orçamento já vem sendo feito ao longo dos anos.

A assessoria de planejamento informou que no exercício de 2016, o trabalho tornou-se uma iniciativa da coordenadoria de administração. Além disso, apontou:

- Os cogestores precisam ser orientados a responderem as questões com base na planilha de execução. Considerando o nível de maturidade dos cogestores em relação ao orçamento ainda não está nivelado, não houve padronização nas respostas levantadas. Poucos cogestores discriminaram as despesas especificadas na planilha, como os cogestores (A), (B) e posteriormente (C) – nomes ocultos propositalmente pela pesquisadora, a maioria respondeu de forma genérica, sem se ater a todas as demandas.
- O gestor precisa se manifestar sobre todos os saldos resultantes na planilha de execução.
- É preciso solicitar a listagem das demandas que não serão executadas, com a discriminação dos valores programados para elas.
- Solicitar que informem se existe demanda a ser executada cujo valor programado está superestimado, e neste caso, qual será a sobra de recurso.
- Referente as demandas que serão executadas com as sobras de orçamento, questionadas na pergunta da letra "c", é preciso que o gestor informe o valor programado para cada uma (não foi encontrada a pergunta "c").
- O gestor deverá informar qual é o valor total a ser devolvido.
- Todo esse processo de levantamento de informações precisa ser realizado com o apoio da coordenadoria de administração.
- O relatório elaborado pela coordenadoria de administração precisa constar todos os cogestores (ASSESSORIA DE PLANEJAMENTO, 2016).

**Dos planos elencados para 2017**, pela assessoria de planejamento, e que se pretendia realizar em concordância com a coordenadoria de administração, destacam-se:

Desenvolver junto ao Núcleo de Execução Orçamentária e Financeira uma estratégia de envolvimento dos cogestores na utilização das planilhas de execução orçamentária para acompanhar suas ações. A consulta dessas planilhas ainda é bastante incipiente;

Intensificar o trabalho com os cogestores para **aprimorar a realização do planejamento orçamentário**. E junto com a coordenadoria de administração, traçar estratégias para garantir o cumprimento da programação;

O ano de 2016 sofreu contingenciamento e considera incoerente uma sobra orçamentária de R\$116.000,00;



Analisa que 50% das sobras vêm da redução da tarifa de energia elétrica e os outros 50%, configuram planejamento ineficiente;

Muitas **despesas não serão executadas por falta de tempo hábil**, e outras não representam real necessidade na unidade. É plausível que em todo planejamento seja necessário fazer adaptações, pois as demandas são flexíveis, podem ser alteradas. Essas adaptações são realizadas nas reprogramações, que acontecem em março e setembro. Ocorre que frequentemente os cogestores alegam mudança das necessidades da Unidade, cerca de 01 mês após a reprogramação. Este, portanto, é um ponto a ser trabalhado junto aos cogestores;

Outro ponto de destaque é a programação de **despesas com valores superestimados**. Uma parcela do saldo refere-se a demandas cujos valores foram programados a maior.

Ao final do exercício, em 31 de dezembro de 2016, ainda havia disponível e não utilizado no Siafi, o valor de R\$ 39.024,60, posteriormente recolhido pela União.

#### c) **Ano 2017**

Análise do Planejamento e Execução Orçamentária do Custeio Básico do MPF/ES durante o exercício de 2017.

Aconteceu naquele ano, uma conversação entre a Secretaria Estadual, Assessoria de Planejamento, Coordenadoria de Administração e os Cogestores das PRMs para explicar a alimentação da planilha de reprogramação e o corte orçamentário em razão da EC 95/2016.

Durante a conversação, o Entrevistado A recorda os impactos da emenda constitucional:

A EC 95 que em 2017 a gente passou a ter o limite de despesa conforme o executado em 2016. A situação começou a mudar, a gente parou de ter aquela disponibilidade orçamentária, vieram cortes, contingenciamento de despesas para cobrir as despesas do MPU como um todo. Em 2017 e 2018, ainda conseguimos ter essa liberdade com eles. Passamos eles essa flexibilidade de uso dos saldos nas próprias unidades deles (PRM, setor, seção), passaram a querer monitorar essa planilha e saber exatamente o quanto eles estavam gastando dos recursos programados. Desses 11 cogestores, uns 06 estavam muito motivados. Em 2019, a gente cortou isso. A gente não passou o que foi economizado durante as execuções orçamentárias com licitações, dispensas para cobrir o déficit em função do contingenciamento e limite do teto de gasto (ENTREVISTADO A, 2019).

Após esta conversação, um dos cogestores participantes encaminhou mensagem, com sugestões de revisão de como se dá a programação orçamentária:

Qual a necessidade de os cogestores revisar os valores contratos continuados? O valor é fixo e foi estipulado em contrato e sem a participação dos cogestores?

As contas de energia, da mesma forma. Não podem fazer nada que vá alterar o valor da conta (exceto economia) e sua revisão é mais efetiva se for feita centralizada do que uma opção pessoal do gestor.

Uma coisa é a necessidade que temos de atestar a execução do serviço, outra coisa é que, na prática, não programamos nem decidimos. O que fazemos é copiar os valores dos contratos e lançar uma porcentagem e mais nada.

Não seria mais sensato se programássemos e reprogramássemos apenas as contratações em que temos poder de decisão, que atuamos no nosso dia a dia e que efetivamente somos os responsáveis pelos seus valores?

Acredito que isso favoreceria tanto os cogestores como a administração, pois vocês teriam controle maior sobre o orçamento; diminuiria o trabalho e o tempo das programações e reprogramações. (...) e economizaria recursos por evitar super valorações por parte dos cogestores (COGESTOR, 2016).

Registra-se que as mensagens trocadas em razão dessas sugestões não estão juntadas no processo, o que seria bastante produtivo para entender como as discussões se deram e quais destas foram acatadas ou adaptadas para a realidade desse e de outros servidores.

Ao elaborar o parecer, a assessoria de planejamento alerta que "essa devolução e sobra de recursos são incoerentes com o momento de restrição orçamentária em 2017, portanto, é preciso analisar os motivos da falta de execução integral do orçamento."

Além disso, alerta que outros pontos prejudicam a boa execução orçamentária:

- Repactuações dos serviços de terceirizados concluídos tardiamente (Convenção Coletiva de Trabalho - CCTs);
- Inflação para o exercício de 2017 superestimada refletiu na programação de recursos a maior para os contratos terceirizados e energia elétrica;
- Valores superestimados para manutenção dos condicionadores de ar e que não foram devolvidos.

E por fim, conclui que o percentual de recursos orçamentários não executados é baixo. Cerca de 1,5% da provisão total recebida não foi executada. No entanto, considerando que os valores não utilizados configuram **desperdício de recursos**, julga relevante **aprimorar a execução orçamentária**. Além disso, aponta que "[...] se considerarmos os valores devolvidos para a SPO, desse montante, R\$ 128.549,99 são orçamento de custeio". Para uma Unidade Administrativa do porte do MPF/ES, esse recurso permite a execução de muitas demandas, pois segundo a Assessoria de planejamento (2017), "[...] acredito que o aprimoramento da execução orçamentária está diretamente ligado ao envolvimento dos cogestores, dos coordenadores de administração e do NEOF na gestão e controle do orçamento."

**Ações realizadas apontadas na nota técnica:**

- No final do exercício de 2017, foi realizado pela Secretaria Estadual, um encontro presencial com os coordenadores de administração das PRMs, no qual muito foi discutido sobre a utilização das planilhas de controle da execução orçamentária e sobre o **compromisso com a qualidade do gasto**, com a **realização de pesquisa de mercado eficiente** e com a programação orçamentária.
- No início de 2018, foi realizado um trabalho da APGE com o NEOF, para a definição das regras de alimentação da planilha de execução orçamentária, de formas de análise mensal do orçamento e de como igualar os resultados das planilhas da PR/ES com os relatórios do SIAFI. Segundo a Assessoria de Planejamento (2017), havia pretensão, em breve, de “[...] envolver o coordenador de administração nesse trabalho”.

Em 31 de dezembro de 2017, ainda havia disponível e não utilizado no SIAFI, o valor de R\$ 70.548,99, posteriormente devolvido para a União.

**d) Ano 2018**

Análise do Planejamento e Execução Orçamentária do Custeio Básico do MPF/ES durante o exercício de 2018.

Ressalta-se que em abril de 2017, ocorreu a programação orçamentária para 2018, observados contingenciamentos orçamentários e a EC 95/2016, que **limita o teto de gastos**.

Em junho de 2018, houve reunião entre a Secretaria Estadual, APGE, Coordenadoria de Administração e o Núcleo de Execução Orçamentária para analisar a planilha de execução e discutir a reprogramação orçamentária para o último trimestre do ano.

Na reprogramação orçamentária, foram deixados de receber R\$ 107.000,00, da SPO, como saldo que não seria realizado. Mesmo assim, havia um saldo disponível em outubro de 2018, de aproximadamente R\$ 60.000,00, que foi utilizado quase em sua totalidade, até dezembro.

Em fevereiro de 2019, a coordenadoria de administração fez a análise da execução orçamentária em 2018 e, avaliou que foi excelente, pois “uma execução cerca de 99,9% da

provisão recebida é, em tempos de restrições orçamentárias, algo que precisa ser ressaltado. Além disso, ressaltou que o resultado alcançado,

Só foi possível em razão do trabalho em equipe dos setores da coordenação de administração em alinhamento com as diretrizes da Secretaria Estadual e com o apoio da APGE. Neste ponto, destaco o árduo trabalho desenvolvido pelo NEOF, nas atualizações da planilha de execução orçamentária, fator que foi fundamental para o acompanhamento e tomadas de decisão por parte deste subscritor. (Coordenadoria de Administração, 2019)

Ao comparar as sobras e devoluções com o total da execução financeira do custeio básico nos dois últimos anos, o impacto no custeio básico é muito pequeno. Porém, se compará-las com as despesas do tipo escopo (que são aquelas despesas elencadas como necessárias, mas não são de contrato, tais como: manutenção em portas, janelas, lavagem de persianas), há um salto no percentual. Em 2017, o percentual de sobras e devoluções comparado com as contratações de escopo foi de 120,89%. Em 2018, devido a um gasto maior com despesas do tipo escopo, associado ao esforço de se assegurar a execução das sobras após a reprogramação, o percentual foi reduzido para 29,60%, conforme pode-se verificar na tabela 2.

Tabela 2 – Comparativo da execução financeira entre 2017 e 2018

Comparativo da execução financeira no período de 2017 e 2018				
	2017	Comparativo anual (%)	2018	Comparativo anual (%)
Custeio Total Executado	R\$3.445.565,01	100,00%	R\$3.648.489,87	100,00%
Contrato anual e continuado	R\$3.280.873,20	95,22%	R\$3.261.535,91	89,39%
Contratação por escopo	R\$164.691,81	5,02%	R\$386.953,96	11,86%
Sobras orçamentárias	R\$70.548,99	2,05%	R\$7.543,13	0,21%
Devoluções orçamentárias	R\$128.549,99	3,92%	R\$107.000,00	3,28%
Sobras e devoluções	R\$199.098,98	5,78%	R\$114.543,13	3,14%

Fonte: Elaboração própria<sup>7</sup> (2019).

Nota-se que há um potencial para melhoria no acompanhamento da execução e pode-se dizer que as despesas de escopo, que às vezes são negadas ao longo do exercício por não terem sido programadas e por não haver recursos disponíveis, há uma enorme possibilidade de serem executadas após a reprogramação ou até mesmo com o acompanhamento das sobras ao longo do exercício. O controle pelo executor orçamentário dessas solicitações negadas ou suspensas, pode acelerar as decisões de execução das sobras.

<sup>7</sup> Dados extraídos das planilhas de execução orçamentária do NEOF em 2017 e 2018.

### *5.1.2.1 Árvore de Problemas – Conversação em 2019 e oficinas para validação*

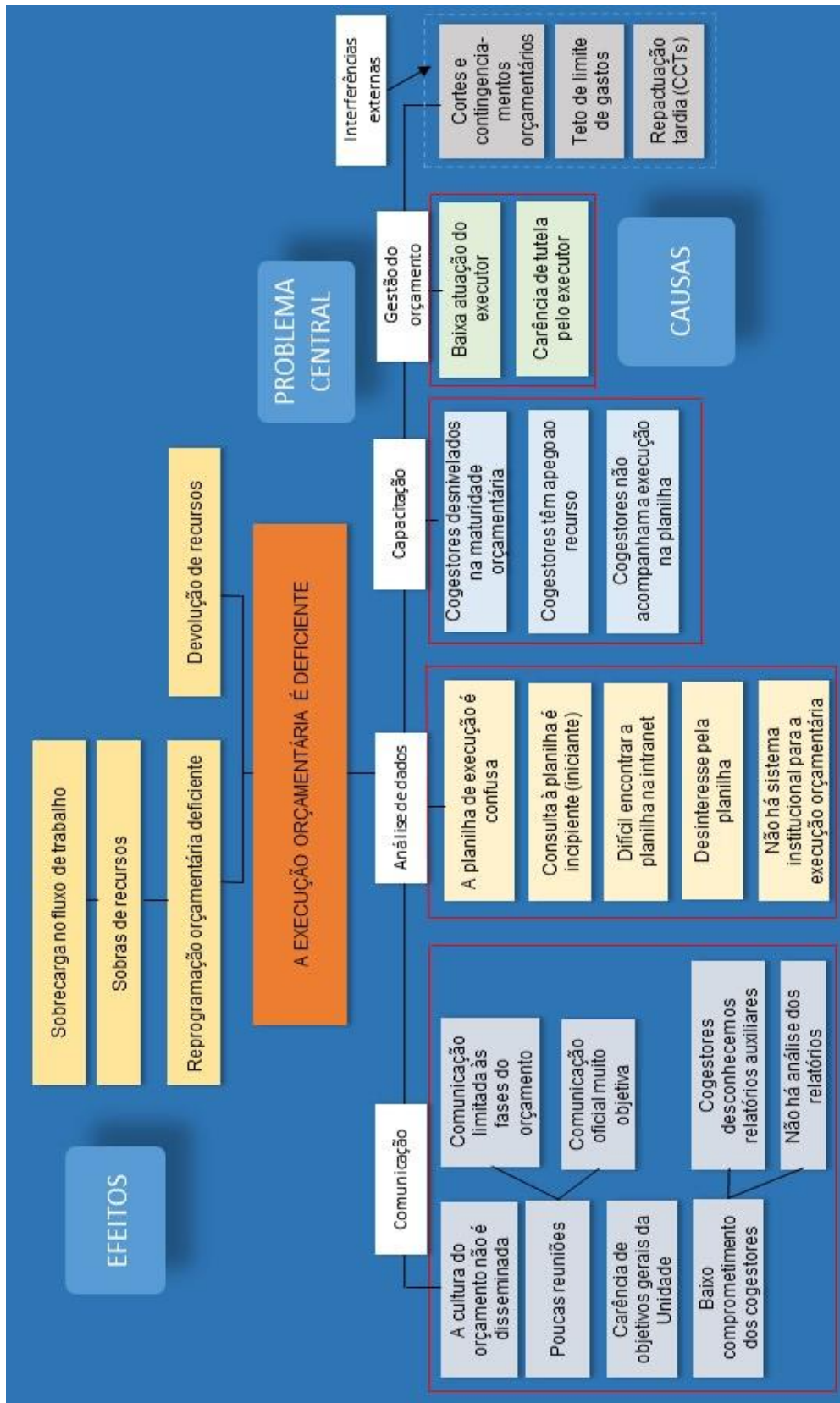
As conversações revelaram servidores muito comprometidos com o trabalho, mesmo que para alguns o orçamento ainda represente uma incógnita que precisa ser desvendada, conforme disse o Entrevistado F (2019), “[...] mais informação, mais transparência, mais palestras e cursos, de forma tutorial e também refinada para que mais pessoas entendam do orçamento no nosso dia a dia”.

Durante as oficinas participativas, foi apresentada a árvore de problemas para validação e o resultado apurado, acatando sugestões do grupo focal, pode ser visto na figura 19.

As oficinas participativas identificaram cinco complexos de situações-problemas relacionados com as atividades de planejar e executar o orçamento, que são elas: comunicação, análise de dados, capacitação, gestão do orçamento e interferências externas. Essas últimas não serão abordadas por não serem de autonomia do MPF-ES, portanto não exequíveis.

Houve uma preocupação inicial, na reunião com os gestores, ao definir o problema central como “Orçamento é deficiente”, pois havia uma dúvida se estava claro para todos que participariam das oficinas, que mesmo que o orçamento fosse eficiente no futuro, ainda haveria sobras, devido ao mecanismo de funcionamento do orçamento público e os prazos para devolução do valor excedente. Foi demonstrado que na árvore de objetivos, ao projetar o futuro, que elas não foram eliminadas, mas reduzidas. De toda sorte, o assunto foi bastante reforçado no grupo focal.

Figura 19 – Árvore de Problemas da PR-ES



Fonte: Elaboração própria (2019).

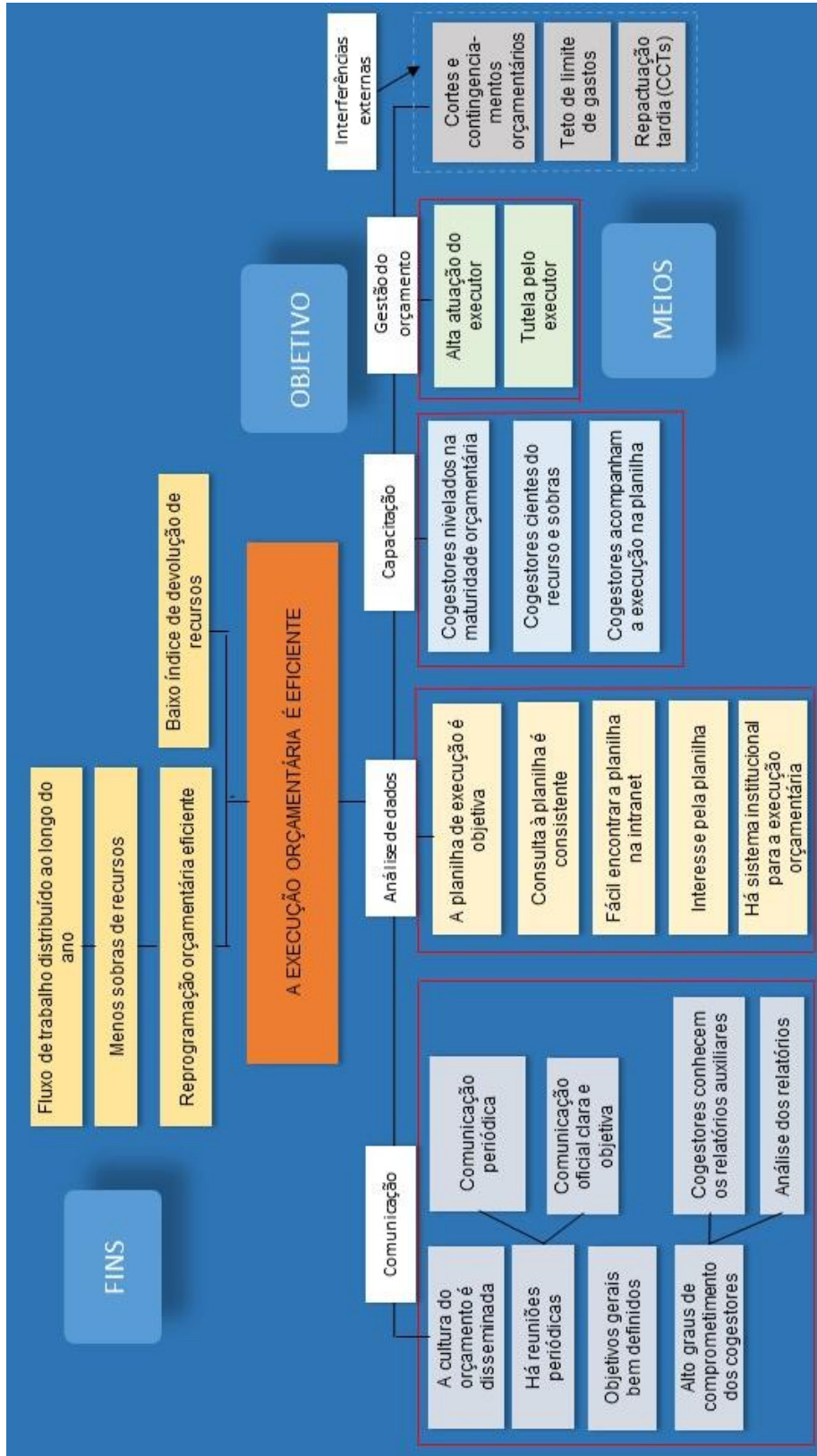
### 5.1.3 Análise de Objetivos

Após a análise da árvore de problemas e a validação pelo grupo focal, foi reformulado cada um dos problemas em resultados desejados positivos, como se o problema já tivesse sido tratado. A situação futura descrita será alcançada com a solução dos problemas apontados na fase anterior.

Essa visão de futuro, deve-se pautar por objetivos que sejam passíveis de serem alcançados e por isso, ficaram de fora dessa lista o teto de limite de gastos, contingenciamentos, cortes de gastos e as convenções coletivas de trabalho (CCTs), que não dependem da ação direta da Unidade, no ES.

A análise de objetivos, após revisada pelo grupo focal, pode ser vista na figura 20.

Figura 20 – Árvore de Objetivos



Fonte: Elaboração própria (2019).



### 5.1.4 Análise de Alternativas

A última fase do diagnóstico que, segundo Araújo e Maia (2011, p. 24), “Análise de Árvore de Estratégias, consiste na seleção das possíveis intervenções a serem efetivadas para se alcançar a situação desejada”. E para isso é necessário, em primeiro lugar, identificar os grupos de objetivos para que as ações sejam definidas; depois, escolhe-se as estratégias de atuação para definir o escopo da ação. Por fim, as propostas de ação serão definidas para as metas listadas.

Nesse momento da pesquisa, as oficinas com os atores do processo serviram para estimular a cooperação entre os participantes na análise do planejamento e da execução orçamentária; propiciar a crítica sob diferentes perspectivas relacionadas com a execução orçamentária, preparando-os para a construção de um orçamento que redundasse em uma proposta de planejamento centrado nas reais necessidades das unidades orçamentárias.

Assim, foram listados os 4 grupos de objetivos e as alternativas de ação para serem trabalhadas em forma de plano de ação, conforme quadro 3. Para conseguir priorizar as principais causas a Matriz GUT foi selecionada por ser uma boa maneira de aumentar a confiabilidade dos dados coletados a serem trabalhados nos planos de ação, uma vez que esta ferramenta está relacionada com a **G**ravidade, **U**rgência e **T**endência do problema (SELEME; STADLER, 2012). Apresentada a ferramenta ao grupo focal, optou-se por não elencar as prioridades e elaborar todos os quatro planos de ação.

Quadro 3 - Grupos de Objetivos x Alternativas de ação

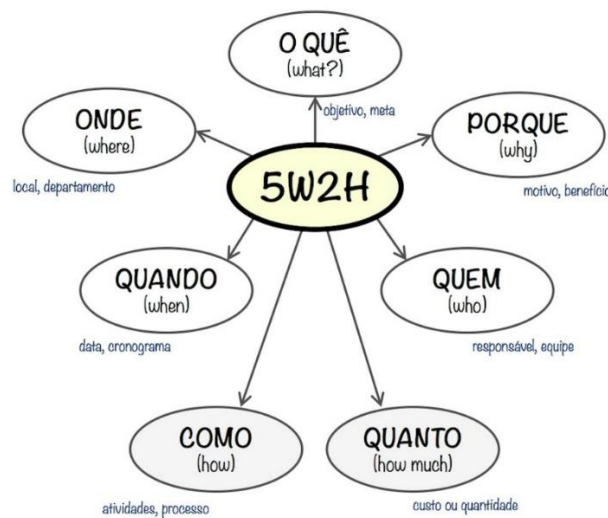
Grupo de Objetivos x Alternativas de ação	
Grupo de objetivos	Alternativas de ação
Comunicação	A cultura do orçamento é disseminada
Análise de Dados	A planilha de execução é objetiva
Capacitação	Cogestores nivelados na maturidade orçamentária
Gestão do Orçamento	Alta atuação do executor

Fonte: Elaboração própria (2019).

Para o plano de ação, segundo Gomes (acesso em 14 out. 2019), “5W2H é uma ferramenta que por sua simplicidade, objetividade e orientação à ação, tem sido muito utilizada (...) em Planejamento Estratégico e outras disciplinas de gestão”.

Sendo assim, os atores foram apresentados à ferramenta Plano de Ação 5W2H, que servirá como base para assegurar às decisões do grupo focal (CARVALHO; CATAPAN; CRUZ, 2018). Os componentes do grupo decidiram elaborar os planos de ação em conjunto, uma vez que as ações eram interligadas, seguindo as perguntas essenciais, conforme listadas na figura 21.

Figura 21 - 5W2H - as sete perguntas essenciais



Fonte: Gomes (2014).

Os planos de ação foram elaborados de acordo com as respostas as sete perguntas básicas para a sua elaboração:

- O que deve ser feito? (a ação, em si);
- Por que esta ação deve ser realizada? (o objetivo);
- Quem deve realizar a ação (os responsáveis);
- Onde a ação deve ser executada? (a localização);
- Quando a ação deve ser realizada? (tempo ou condição);
- Como deve ser realizada a ação? (modo, meios, métodos);
- Quanto será o custo da ação a realizar (custo, duração, nível de detalhamento) (GOMES, 2014, online)

Os participantes foram apresentados a vários modelos de plano de ação e posteriormente, iniciaram as discussões e preenchimento de cada um deles, expostos no projetor, para que todos acompanhassem a evolução da elaboração dos planos. Como resultado,

obtivemos temos os seguintes planos de ação para 2020, sendo que alguns já terão início em 2019, conforme os planos dispostos no Apêndice E:

### **COMUNICAÇÃO** – Disseminar a cultura do orçamento no MPF-ES

Nesse plano de ação foi priorizada a ideia das reuniões periódicas, a divulgação do orçamento e a criação de um canal de divulgação das notícias referentes ao orçamento.

### **GESTÃO DO ORÇAMENTO** - Melhorar a atuação do executor do orçamento na gestão orçamentária

Ao propor a melhoria na atuação do executor do orçamento, os participantes tiveram como foco a rotina do acompanhamento da execução orçamentária, a criação de um calendário de contratações para otimizar os recursos (não somente financeiro) e a elaboração de um plano específico para as sobras orçamentárias.

### **CAPACITAÇÃO** – Cogestores nivelados na maturidade orçamentária

Essa proposta foi bastante discutida entre os participantes e dada a importância do nivelamento dos cogestores, por iniciativa de alguns integrantes do grupo focal e para dar início ao processo de melhoria contínua, solicitaram ao Secretário Estadual a autorização para organizar um evento com todos os cogestores (incluindo os do interior), em dezembro de 2019, para discutirem, em formato de oficinas, a temática orçamentária.

### **ANÁLISE DE DADOS** - Renovar a planilha de execução do custeio básico

Essa ação visa trazer mais clareza na planilha, ao reduzir colunas e linhas, inclusive com a proposta de disponibilizar abas por despesas continuadas e por escopo.

Sabe-se da importância de um sistema orçamentário, porém essa medida depende de iniciativa da PGR e não da unidade local.

Por fim, foi apresentado ao grupo, um modelo de indicadores de resultados, conforme o quadro 4, para que os participantes desenvolvessem a partir dali um específico para o MPF-ES. Foi considerado importante para o grupo focal deixar para os grupos de trabalho por plano de ação, elaborar os indicadores e incluí-los no procedimento de gestão pertinente, uma vez que as discussões serão aprofundadas em como fazer em sintonia com os objetivos elencados.

Quadro 4 – Denominação dos Indicadores de Resultado

DENOMINAÇÃO DOS INDICADORES PARA O PLANEJAMENTO E A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, AGRUPADOS SEGUNDO ASPECTOS A SEREM AVALIADOS	
Aspecto a ser avaliado	Denominação dos indicadores
Comunicação	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Número de reuniões no ano</li> <li>2. Envio de mensagens ao longo do ano</li> <li>3. Divulgação de relatórios parciais da execução</li> </ol>
Análise de Dados	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Divulgação da planilha</li> <li>2. Existência de relatórios com informações atualizadas e disponíveis</li> </ol>
Capacitação	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Número de servidores atualizados e capacitados</li> <li>2. Quantidade de capacitações ofertadas no ano</li> </ol>
Gestão do Orçamento	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Média percentual de itens planejados e não realizados mês a mês por cogestor e no geral</li> <li>2. Valores planejados e não realizados por cogestor por trimestre</li> </ol>

Fonte: Elaboração própria (2019).

Foi sugerido também, que cada plano de ação tenha o seu próprio PGEA – Procedimento de Gestão Administrativo autuado, de forma eletrônica no Sistema Único, permitindo assim que todos acompanhem o andamento da execução dos planos. Além disso, foi solicitado pelo grupo focal três reuniões anuais, com os representantes responsáveis por cada plano para discutirem o cronograma e eventuais necessidades que surjam durante o percurso.

Ressalta-se que essa técnica de oficinas trouxe a importância da visão e decisão de consenso, que por meio de uma prática dialogada, permitiu o respeito às diferentes opiniões, ao mesmo tempo que propiciou avanço nas tomadas de decisão, favorecendo a comunicação, estabelecendo uma linguagem comum no planejamento e que agora deve ser exercitada também no monitoramento da execução dos planos.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral desta pesquisa foi um elaborar diagnóstico participativo do processo de planejamento e da execução orçamentária do Ministério Público Federal no Espírito Santo (MPF-ES), com proposições de melhorias nesses procedimentos. Para o atingimento desse objetivo, restou estabelecido ancorar-se na teoria metodológica do PES e ZOPP, como métodos participativos de planejamento. O ZOPP foi o método escolhido como o adequado à pesquisa desenvolvida no nível de gestão intermediário, seguindo a ideia de Carlos Matus, que sugere a articulação entre os métodos para analisar o nível hierárquico que elabora o planejamento. Para isso, foi necessário analisar os envolvidos - para se conhecer as expectativas, os interesses e as dificuldades que cada um deles tenha nesse projeto; construir a árvore de problema - com as suas causas e os seus efeitos; analisar os objetivos - descrever a situação futura que será alcançada com a solução dos problemas apontados na fase anterior; e, analisar as alternativas - para identificar as soluções alternativas que formarão a base para a estratégia do projeto.

O problema central destacado nos estudos foi a execução orçamentária deficiente, que teve entre as suas causas a não disseminação da cultura orçamentária, desnivelamento de conhecimento entre os atores do processo, as ferramentas de controle não eram de fácil manuseio pelos usuários e a baixa atuação do executor durante o exercício. No campo prático, esse estudo culminou na elaboração e entrega para o MPF-ES, do diagnóstico participativo com os planos de ação baseados nas causas levantadas, conforme Apêndice E.

O Método ZOPP se mostrou eficaz, conforme já previsto por Carlos Matus ao analisar a utilização de métodos complementares adequados ao nível hierárquico estudado, por ser flexível e a sua visualização permitir um rápido entendimento do problema, de suas causas e seus efeitos. Nota-se que os atores têm consciência da importância do orçamento para a Unidade e o que precisa ser feito para melhorar a sua execução. Também foi importante a participação da pesquisadora como moderadora, dando voz a todos os atores, sempre buscando por meio da confiança mútua, a colaboração e a disposição para participar.

Segundo Faquim, Buiatti e Frazao (2017, p. 406) “a implicação dos sujeitos (...) como protagonistas na produção de mudanças nas unidades estudadas foi visível em decorrência das mudanças de atitude e envolvimento no processo da produção”, da mesma forma observou-se o crescimento dos participantes ao final de cada oficina no MPF-ES.

Assim, com base no diagnóstico apresentado no capítulo anterior, algumas conclusões e propostas de melhoria podem ser elencadas, tomando-se por base a participação dos atores

envolvidos no processo e dispostos a mudar a realidade do planejamento, tais como: capacitação dos servidores, tanto no tema orçamentário quanto na familiaridade das ferramentas de controle; todos são unânimes em afirmar que o acompanhamento da execução deve ocorrer no dia a dia e não apenas no período de reprogramação, sob pena de não ser possível cumprir o planejado; há também os que sugerem reuniões periódicas para manter todos informados, além de permitir a troca de experiências entre os cogestores; aproximação dos cogestores e do executor também foi bastante citada, uma vez que o executor pode orientar ao mesmo tempo que controla o andamento do orçamento. Outro item de destaque, foi a constatação de que os pareceres técnicos elaborados não circularam entre os cogestores, daí também, a sugestão da melhoria na comunicação.

Algumas dessas sugestões, extraídas dos documentos de gestão orçamentária produzidos no MPF-ES e das conversações, tanto nas entrevistas quanto nas oficinas com o grupo focal, não foram relacionadas anteriormente, para não incorrer em erro de antecipar as soluções sem elencar o problema central, suas causas e os seus efeitos. A oportunidade para consolidar essas questões surgiu nas oficinas, quando os planos de ação foram elaborados.

Uma sugestão para trabalhos futuros seria averiguar quais planos de ação foram realizados completamente e quais os desdobramentos alcançados nos exercícios financeiros seguintes, analisando além do impacto nos novos entrantes (novos servidores que assumirem essas funções), o próprio resultado da execução orçamentária ao final de cada exercício.

## REFERÊNCIAS

ALCOFORADO, Izaura do Carmo. **Proposta de consolidação do processo de descentralização da execução orçamentária e financeira da UFSCAR**. 2017. Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos-SP, 2017.

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; LAPA, Leonard Rene Guimarães; SOUZA, Daniel Luiz de. **Gestão e governança pública para resultados: uma visão prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

ARAÚJO, Rogério César P.; MAIA, Luís Parente. Análise dos problemas e objetivos das atividades econômicas tradicionais e emergentes na zona costeira do Estado do Ceará. **Arquivos de Ciências do Mar**, Fortaleza, v. 44, n. 3, p. 20-39, 2011. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/arquivosdecenciadomar/issue/view/25>. Acesso em: 02 out. 2019.

ARTMANN, Elizabeth. O planejamento estratégico situacional no nível local: um instrumento a favor da visão multisetorial. In: ARTMANN, Elizabeth. **Cadernos da Oficina Social 3**. Rio de Janeiro: Coppe, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2000. p. 98-119. (Desenvolvimento Local). Disponível em: <https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/pesquisa/simple/ARTMANN,%20Elizabeth/1010>. Acesso em: 15 abr. 2019.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR 6023: Informação e documentação – Referências – Elaboração**. Rio de Janeiro: ABNT, 2018.

BACKES, Dirce Stein; COLOMÉ, Juliana Silveira; ERDMANN, Rolf Herdmann; LUNARDI, Valéria Lerch. Grupo focal como técnica de coleta e análise de dados em pesquisas qualitativas. **O Mundo da Saúde**, São Paulo, v. 35, n. 4, p. 438-442, out./nov./dez. 2011. Disponível em: <https://www.revistamundodasaude.com.br/>. Acesso em: 30 set. 2019.

BAIRRAL, Maria Amália da Costa; SILVA, Adolfo Henrique Coutinho e; ALVES, Francisco José dos Santos. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 643-675, jun./jul. 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/issue/view/2845>. Acesso em: 09 jun. 2018.

BEUREN, Ilse Maria; ZONATTO, Vinícius Costa da Silva. Perfil dos artigos sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 5, p. 1135-1163, set./out. 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/33340>. Acesso em: 9 jun. 2018.

BOLAY, F. W. **Guia para aplicação: planejamento de projeto orientado por objetivos - método Zopp**. Tradução de: Markus Brose. Recife: GTZ, 1993.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 abr. 2017.

BRASIL. Congresso. Senado. **Orçamento Fácil**. Brasília. [201-]. Disponível em <http://www12.senado.leg.br/orcamentofacil>. Acesso em: 25 abr. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm). Acesso em: 08 mai. 2019.

BRASIL. **Lei nº 4320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/4320.htm) . Acesso em: 8 jun. 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/18666cons.htm). Acesso em: 19 jun. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2018]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/lcp/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/Lcp101.htm). Acesso em: 08 jun. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.527, 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações revisto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991 e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2017]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 15 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Economia. ENAP (Escola Nacional de Administração Pública). **Introdução ao Orçamento Público**. Módulo 1 – Entendendo o Orçamento Público. Brasília. Enap, 2017. Disponível em: [http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3167/1/Modulo\\_1-Entendendo\\_o\\_Orcamento\\_Publico.pdf](http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3167/1/Modulo_1-Entendendo_o_Orcamento_Publico.pdf). Acesso em: 30 mai. 2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Coordenação-Geral de Contabilidade e Custos da União. Gerência de Informações Contábeis-Fiscais. **Treinamento de Multiplicadores PCASP**. Brasília. (s/d). Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/352552/Tesouro+Gerencial+Multiplicadores.pptx/5f6ef237-8728-4a73-9e2e-8afdfb00c8c4>. Acesso em: 1º jul. 2018.



BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Tesouro Gerencial. **Artigo**. Brasília [201-]. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/modelo-artigo-siafi/-/asset\\_publisher/G4pwX6fShrZj/content/tesouro-gerencial](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/modelo-artigo-siafi/-/asset_publisher/G4pwX6fShrZj/content/tesouro-gerencial). Acesso em 02 jun. 2018.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. SIAFI. **Manual do Siafi** (020317 – Restos a Pagar). Brasília, 2018. Disponível em: [http://manualsiafi.tesouro.gov.br/manual\\_completo.pdf/view](http://manualsiafi.tesouro.gov.br/manual_completo.pdf/view). Acesso em: 25 abr. 2018.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Tesouro Nacional. **Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI)**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/SIAFI>. Acesso em: 06 jun.2018.

BRASIL. Ministério Público da União. Auditoria Interna do Ministério Público da União – Audin. **Histórico**. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.auditoria.mpu.mp.br/>. Acesso em: 02 out. 2019.

BRASIL. Ministério Público Federal. Secretaria Geral. **Portaria MPF/SG nº 299, de 7 de abril de 2015**. Estabelece a Gestão Compartilhada das Unidades Administrativas de Gestão do Ministério Público Federal. Brasília: Secretaria Geral, 2015. Disponível em: [http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/24904/PT\\_SG\\_MPF\\_2015\\_299.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/24904/PT_SG_MPF_2015_299.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 16 abr. 2017.

BRASIL. Ministério Público Federal. EAD. **Noções de Orçamento e Despesa Pública aplicada ao MPF**. Módulo II: Mecanismos retificadores e descentralização orçamentária e financeira. Brasília, 2017.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Sistema Único**. 2019.

BRASIL. Ministério Público Federal. Portal do MPF - Intranet. Notícias. **MPF/ES executa 99,8% da provisão orçamentária em 2018**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://portal.mpf.mp.br/informa/2019/unidades/mpf-es-executa-99-8-da-provisao-orcamentaria-em-2018>. Acesso em: 13 fev. 2019.

BRASIL. Ministério Público Federal. Portal da Transparência. **Execução Financeira e Orçamentária**. Disponível em: <http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/execucao-orcamentaria-e-financeira>. Acesso em: 08 jun. 2018.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no ES. **Institucional**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/es/institucional>. Acesso em: 25 set. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DB4AFB3014DBAC9EC7B5EF9>. Acesso em: 18 jun. 2018.

BROUWER, Herman; WOODHILL, Jim. **The MSP Guide**: how to design and facilitate multi-stakeholder partnerships. Warwickshire, UK: Pratical Action Publishing Ltd. 2016. *E-book*. Disponível em:

<https://www.developmentbookshelf.com/doi/book/10.3362/9781780446691>. Acesso em: 28 set. 2019.

CARVALHO, Débora Regina. CATAPAN, Dariane Cristina. CRUZ, Jusirmar Alves da. Proposta para redução do desperdício de chapas de aço em uma empresa do ramo metalúrgico. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 2-30, jan./mar. 2018. Disponível em: <http://brjd.com.br/index.php/BRJD/article/viewFile/58/67>. Acesso em: 17 out. 2019.

CASTRO, Alessandra Gomes de. ESTABILE, Patrícia Basílio Teles. SOUSA, Regina Sueli de. Planejamento estratégico e situacional na gestão pública. In: **O Sistema Único de Assistência Social no contexto da gestão pública brasileira: fundamentos da gestão**. Org. Renato Francisco dos Santos Paula. v. 1. São Paulo: Livrus Negócios Editoriais, 2014.

COMIT. ZOPP – An Introduction to the Method, Berlim: **COMIT**, 1998. Disponível em: <https://www.google.com/search?q=comit+berlin+1998+zopp&aq=chrome.1.69i5913j69i57j0l2.2634j1j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>. Acesso em: 07 set. 2019.

CORAL, Eliza; OGLIARI, André; ABREU, Aline França de (org.). **Gestão integrada da inovação: estratégia, organização e desenvolvimento de produtos**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

CORDIOLI, Sérgio. **Enfoque participativo – Um processo de mudança – A arte da moderação de processos participativos**. 2ª. ed. rev. ampl. Porto Alegre: 2019. *E-book* (232 p.). ISBN 978-85-94028-00-6. Disponível em: <http://www.scordioli.com.br/php/index.php?link=livros>. Acesso em 18 set. 2019.

COSTIN, Cláudia. **Administração Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DAVENPORT, Thomas H; PRUSAK, Laurence. **Conhecimento empresarial: como as organizações gerenciam o seu capital intelectual**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

Planejamento estratégico situacional. Equipe Técnica do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) -- 1ª ed., 1ª reimp. -- Brasília/DF: **Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação**, 2014. 42 p. -- (Formação de Dirigentes Sindicais, Eixo 3, Fascículo 1). Disponível em: [https://www.cnte.org.br/images/stories/esforce/pdf/programaformacao\\_eixo03\\_fasciculo01\\_planejamentoestrategicosituacional.pdf](https://www.cnte.org.br/images/stories/esforce/pdf/programaformacao_eixo03_fasciculo01_planejamentoestrategicosituacional.pdf). Acesso em: 28 ago. 2019.

FAQUIM, Juliana Pereira da Silva; BUIATTI, Natália Bernardes Palazzo; FRAZAO, Paulo. O método ZOPP e a organização do trabalho interprofissional voltado à atenção ao pré-natal em duas unidades de atenção básica. **Saúde debate**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 117, p. 392-407, abr./jun. 2018. ISSN 2358-2898 versão *online*. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-11042018000200392&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042018000200392&lng=pt&tlng=pt). Acesso em: 15 mar. 2019.

FERREIRA, Alexandre Alves. **Gestão de processos na análise da execução orçamentária da Universidade Federal de Pernambuco**. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional em

Gestão Pública para o desenvolvimento do Nordeste) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

FUJINO, Asa. Acessibilidade informacional de PCD no contexto da lei de acesso à informação: desafios para estudo de usuários. **Informação em Pauta**, Fortaleza, v. 2, p. 237-257, nov. 2017. Número especial. ISSN 2525-3468. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/informacaoempauta/article/view/20656>. Acesso em: 25 mai. 2018.

GTZ. ZOPP - **Planejamento de projetos orientado por objetivos**: Um guia de orientação para o planejamento de projetos novos e em andamento. Tradução: Monika Mobius. Alemanha, 1998. Disponível em: <http://saludpublica.bvsp.org.bo/textocompleto/npadep115.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2019.

GENTILINI, João Augusto. Atores, cenários e planos: o planejamento estratégico situacional e a educação. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 44, n. 153, p. 580-601, set. 2014. ISSN 0100-1574 versão *print*. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v44n153/a06v44n153.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2019.

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

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Luciano. 5W2H: Ferramenta para a elaboração de Planos de Ação, 2014. **Blog iProcess**. Porto Alegre, 18 jun. 2014. Disponível em: <http://blog.iprocess.com.br/2014/06/5w2h-ferramenta-para-a-elaboracao-de-planos-de-acao/>. Acesso em: 14 out. 2019.

GROSCHUPF, Silmara Lucia Bindo. **O orçamento público como instrumento para o Planejamento e Desenvolvimento Institucional (PDI)**: um estudo multicaso nas instituições de ensino superior públicas federais do estado do Paraná. 2015. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

HEY NEW MARKET. **Protection Trees on Private Property**. Disponível em: <https://www.heynewmarket.ca/privatetreeprotection>. Acesso em: 02 out. 2019.

HUERTAS, F. **Entrevista com Matus**: o método PES. São Paulo: Fundap, 1996.

JESUS, Tatiane Cristina de. **Aplicação dos conceitos do Lean Office no processo de planejamento, execução, monitoramento e avaliação orçamentária em uma instituição de ensino superior pública**. 2018. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Engenharia de Guaratinguetá, Guaratinguetá, 2018.

KUMMER, Lydia. Metodologia participativa no meio rural: uma visão interdisciplinar. Conceitos ferramentas e vivência. Salvador: **GTZ**, 2007. 155 p. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1404515/mod\\_resource/content/0/metodologia%20participativa%20no%20meio%20rural%20%281%29.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1404515/mod_resource/content/0/metodologia%20participativa%20no%20meio%20rural%20%281%29.pdf). Acesso em: 28 set. 2019.

MALLMANN, Maria Izabel. **Os ganhos da década perdida**: democracia e diplomacia regional na América Latina. Porto Alegre: EDIPURCRS, 2008.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARTIN, Joanne; FROST, Peter. Jogos de guerra na cultura organizacional: a luta pelo domínio intelectual. In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (org.). **Handbook de estudos organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2001.

MATUS, Carlos. **Adeus Senhor Presidente**: Planejamento, Antiplanejamento e Governo. Recife: Litteris, 1989.

MATUS, Carlos. **MAPP Método Altadir de Planificación Popular**. Colección Salud Colectiva dirigida por Hugo Spinelli – 1ª ed. – Buenos Aires: Lugar Editorial, 2007. 64 p. Disponível em: [http://taoppcomunicacion.weebly.com/uploads/6/9/3/8/6938815/matus\\_mapp.pdf](http://taoppcomunicacion.weebly.com/uploads/6/9/3/8/6938815/matus_mapp.pdf). Acesso em: 30 mai. 2019.

MATUS, Carlos. O Plano como aposta. In: **Planejamento e orçamento governamental**. Coletânea. James Giacomoni e José Luiz Panussat (org). Brasília: ENAP, 2007. 2 v. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/805>. Acesso em: 30 mar. 2019.

MINGUILLO, Miguel. **Método Zopp**. Planejamento de Projeto Orientado por Objetivo. Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho (2003) [n.p.]. Disponível em: <http://www.fmss.org.br/>. Acesso em: 02 mai. 2019.

OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. O Orçamento Público no Estado Constitucional Democrático e a Deficiência Crônica na Gestão das Finanças Públicas no Brasil. **Sequência**, Florianópolis, n. 76, p. 183-212, mai. 2017. ISSN 2177-7055 versão *online*. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?Script=sci\\_arttext&pid=S2177-70552017000200183&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?Script=sci_arttext&pid=S2177-70552017000200183&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 15 Abr. 2019.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. **Cartilha políticas públicas e o ciclo orçamentário**. Brasília: DIAP, 2016. (Estudos Políticos). ISBN 978-85-62483-24-0. Disponível em: <https://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/finish/93-cartilha-politicas-publicas-e-ciclo-orcamentario/3316-cartilha-politicas-publicas-e-ciclo-orcamentario>. Acesso em: 18 mar. 2018.

REIS, Jair Teixeira dos; PERTEL, Geani Esther. Contribuições do Tesouro Gerencial como ferramenta de controle da execução orçamentária do MPF-ES. **Caderno da Escola Superior de Gestão Pública, Política, Jurídica e Segurança**. Curitiba, vol. 2, n. 1 p. 33-58, jan./jul. 2019. Disponível em: <https://www.uninter.com/cadernosuninter/index.php/ESGCN/issue/view/84>. Acesso em: 24 jun. 2019.

RIBEIRO, Clarice Pereira de Paiva; PEREIRA, Alana Deusilan Sester; SILVA, Edson Arlindo da; FARONI, Walmer. Difusão da informação na administração pública.

**Transinformação**, Campinas, v. 23, n. 2, p. 159-171, ago. 2011. ISSN 0103-3786. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/tinf/v23n2/a06v23n2.pdf>. Acesso em: 18. Mar. 2018.

RODRIGUES, Waldecy; DUARTE, Michele Trombini; CANÇADO, Airton Cardoso. O uso do planejamento estratégico situacional (PES) em universidades públicas: O caso da Pró-Reitoria de Avaliação e Planejamento da Universidade Federal do Tocantins. **Administração Educacional**, Recife, v. 1, n. 1, jul. 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/ADED/article/view/23114/18842>. Acesso em: 02 out. 2018.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de estágio e de pesquisa em administração**: guias para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de casos. São Paulo: Atlas, 1999.

SABIONI, Marjorie et al. Contextos (in)adequados para o engajamento cidadão no controle social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 477-500, jun. 2016. ISSN 0034-7612 versão *online*. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/62464>. Acesso em: 18 jun. 2018.

SELEME, R.; STANDLER, H. **Controle da Qualidade**: as ferramentas essenciais. 2. ed. Curitiba: Intersaberes, 2012.

SERAPIONI, Mauro. Métodos qualitativos e quantitativos na pesquisa social em saúde: algumas estratégias para a integração. **Ciências Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 5, n.1, p.187-192, 2000. ISSN 1678-4561 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v5n1/7089.pdf>. Acesso em: 17 set. 2019.

SILVA, E.L.; MENEZES, E.M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4. ed. rev. atual. Florianópolis: UFSC, 2005. Disponível em: [https://projetos.inf.ufsc.br/arquivos/Metodologia\\_de\\_pesquisa\\_e\\_elaboracao\\_de\\_teses\\_e\\_dissertacoes\\_4ed.pdf](https://projetos.inf.ufsc.br/arquivos/Metodologia_de_pesquisa_e_elaboracao_de_teses_e_dissertacoes_4ed.pdf). Acesso em: 12 out. 2019.

TRAD, Leny A. Bomfim. Grupos focais: conceitos, procedimentos e reflexões baseadas em experiências com o uso da técnica em pesquisas de saúde. **Physis**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 777-796, 2009. ISSN 1809-4481 versão *online*. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/physis/v19n3/a13v19n3.pdf>. Acesso em: 12 out. 2019.

VASCONCELOS, Cássia Cardoso de Carvalho. **Os impactos financeiros dos restos a pagar na execução orçamentária e financeira das IFES da região Centro-Oeste no período de 2008 a 2016**. 2018. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Federal de Goiás, Aparecida de Goiânia, 2018.

ZORZAL, Luzia; RODRIGUES, Georgete Medleg. Transparencia de la información de las universidades federales: estudio de los informes de gestión a la luz de los principios de gobernanza. **Biblios: Journal of Librarianship and Information Science**, [S.l.], n. 61, p. 1-18, mar. 2016. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/19202>. Acesso em: 20 set. 2016.

## APÊNDICE A – SOLICITAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO PRÉVIA PARA COLETA DE DADOS

### TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA COLETA DE DADOS

Dr. Paulo Guaresqui

Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Espírito Santo

Eu, Geani Esther Pertel, matriculada no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Espírito Santo, sob a orientação da professora Profa. Dra. Teresa Cristina Janes Carneiro, solicito autorização para a coleta de dados nessa instituição, com a finalidade de realizar a pesquisa para a dissertação de mestrado: "Qual o papel da informação na melhoria da eficiência da execução orçamentária?" cujo objetivo principal é identificar no âmbito do Ministério Público Federal (MPF-ES) a percepção dos gestores e co-gestores sobre o papel da informação na melhoria da eficiência da execução orçamentária.

Como servidora do Núcleo de Execução Financeira e Orçamentária do MPF-ES, por quase três anos, pude vivenciar o dia a dia da execução orçamentária, uma das razões por que espero que os resultados a serem apresentados sirvam para a implementação de ações, que justifiquem a descentralização de recursos públicos para a Unidade, além do bom uso deles em tempos de contingenciamento.

A coleta de dados ocorrerá mediante a utilização de questionário, conversação e oficina, se for viável, tendo como sujeitos da pesquisa os gestores, cogestores, assessor de planejamento e executor da execução orçamentária no MPF-ES.

Igualmente, assumo o compromisso de utilizar os dados obtidos somente para fins científicos, bem como de disponibilizar os resultados obtidos para esta instituição além de utilizar nomes fictícios para os servidores participantes.

Respeitosamente,

Geani Esther Pertel

Servidora – matrícula 24703

TERESA CRISTINA JANES CARNEIRO Assinado eletronicamente por TERESA CRISTINA JANES CARNEIRO  
Data: 2019.08.26 14:52:15 -0200

Profa. Dra. Teresa Cristina Janes Carneiro

Orientadora

**APÊNDICE B – PERFIL DOS ATORES DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

NOME:

CARGO:

FUNÇÃO:

**QUESTIONÁRIO**

1. Há quanto tempo o(a) senhor(a) trabalha no MPF-ES?
  - Menos de 1 ano
  - De 1 a 2 anos
  - De 2 a 5 anos
  - Mais de cinco anos. Quantos? \_\_\_\_\_
  
2. Há quanto tempo o(a) senhor(a) trabalha com execução orçamentária?
  - Menos de 1 ano
  - De 1 a 2 anos
  - De 2 a 5 anos
  - Mais de cinco anos. Quantos? \_\_\_\_\_
  
3. Quantos cursos de capacitação na área de execução orçamentária, com um mínimo de 16 horas, o(a) senhor(a), já fez?
  - Não fiz nenhum ainda
  - Fiz de 1 a 3 cursos
  - Fiz de 3 a 10 cursos
  - Fiz mais de 10 cursos
  
4. O(a) senhor(a) acompanha com que frequência a execução orçamentária da sua unidade ao longo do exercício?
  - Diariamente
  - Semanalmente
  - Mensalmente

No período de revisão orçamentária

Outro(s). Qual(is) \_\_\_\_\_

5. Qual é o seu grau de satisfação em trabalhar com orçamento público?

Totalmente satisfeito

Muito satisfeito

Satisfeito

Pouco satisfeito

Insatisfeito

Se pouco satisfeito ou insatisfeito, por quê? \_\_\_\_\_



**APÊNDICE C - ENTREVISTA COM OS ATORES RESPONSÁVEIS PELA  
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

NOME:

CARGO:

FUNÇÃO:

Práticas que deram certo na execução orçamentária;

Práticas que não deram certo na execução orçamentária;

Dificuldades encontradas para a realização da execução orçamentária;

A comunicação oficial na execução orçamentária;

A informação – entre a disponibilidade e o uso;

Cortes no orçamento no dia a dia da execução orçamentária;

Sobra de recursos orçamentários - entre a utilização e a devolução;

Práticas que poderiam ter sido adotadas na execução orçamentária nos últimos anos.

## APÊNDICE D - REGISTRO FOTOGRÁFICO DAS OFICINAS REALIZADAS COM O GRUPO FOCAL<sup>8</sup>

1ª oficina – Realizada no dia 21 de outubro de 2019, na sede do MPF-ES, das 14h às 17h.

Fotografia 1 - Oficina 01



Fonte: Ascom/MPF-ES (2019).

Fotografia 2 - Oficina 01



Fonte: Ascom/MPF-ES (2019).

<sup>8</sup> Autor das imagens – Ascom/MPF-ES, 2019. Fotógrafo: Giacomin, Rhuana; Secretaria Estadual/MPF-ES, 2019. Fotógrafo: Meyrielle.

2ª oficina – Realizada no dia 25 de outubro de 2019, na sede do MPF-ES, das 14h às 17h.

Fotografia 3 - Oficina 02



Fonte: Ascom/MPF-ES (2019).

Fotografia 4 - Oficina 02



Fonte: Ascom/MPF-ES (2019).

3ª oficina – Realizada no dia 04 de novembro de 2019, na sede do MPF-ES, das 14h às 17h.

Fotografia 5 - Oficina 03



Fonte: Secretaria Estadual/MPF-ES (2019).

Fotografia 6 - Oficina 03

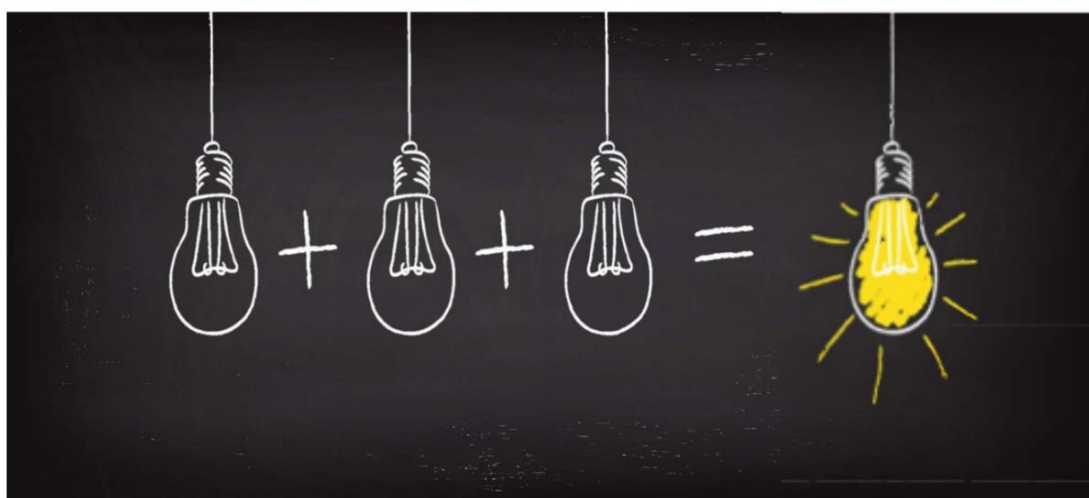


Fonte: Secretaria Estadual/MPF-ES (2019).

**APÊNDICE E - PLANO DE MELHORIAS PARA A ELABORAÇÃO DO  
PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO  
MPF-ES**

**PRODUTO TÉCNICO RESULTANTE DE DISSERTAÇÃO**

<b>PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA – UFES</b>	
<b>NOME:</b>	GEANI ESTHER PERTEL
<b>TÍTULO DA DISSERTAÇÃO:</b>	Diagnóstico participativo do processo de planejamento e da execução orçamentária do MPF/ES
<b>ORIENTADOR:</b>	Prof <sup>a</sup> . Dr <sup>a</sup> . Teresa Cristina Janes Carneiro
<b>DATA DA TITULAÇÃO:</b>	22/11/2019
<b>VÍNCULO DE TRABALHO:</b>	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL NO ESPÍRITO SANTO
<b>CELULAR:</b>	27 98126-8623
<b>E-MAIL:</b>	geani.pertel@gmail.com
<b>ENTREGA DO PRODUTO TÉCNICO:</b>	SECRETARIA ESTADUAL
<b>PROTOCOLO:</b>	SISTEMA ÚNICO (eletrônico)



## No contexto atual da execução orçamentária

O país está enfrentando uma recuperação econômica muito lenta e a escassez de recursos recai sobre os ordenadores de despesa, na forma de um dilema, no momento de planejar as necessidades do custeio básico na administração pública, obrigando-os a fazer escolhas entre o que deve entrar no planejamento orçamentário e o que não há recursos para suportar as despesas. No Ministério Público Federal no Espírito Santo (MPF-ES) não é diferente, há que se conciliar as atividades básicas da instituição ao longo de cada exercício, mesmo com os recursos limitados, respeitando as determinações legais impostas pelos institutos jurídicos vigentes (internos e externos). Isso significa selecionar as despesas consideradas imprescindíveis tanto com a manutenção dos bens imóveis quanto com os serviços administrativos, além dos serviços de transporte institucional, e ainda, organizá-las em um cronograma anual, diferenciando os eventos que são continuados, anuais e de escopo.

O orçamento no MPF-ES, até 2014, era planejado de forma centralizada, no núcleo financeiro. O envolvimento dos novos atores nesse processo não foi concomitante à capacitação necessária para se trabalhar com um tema tão específico quanto à execução orçamentária.

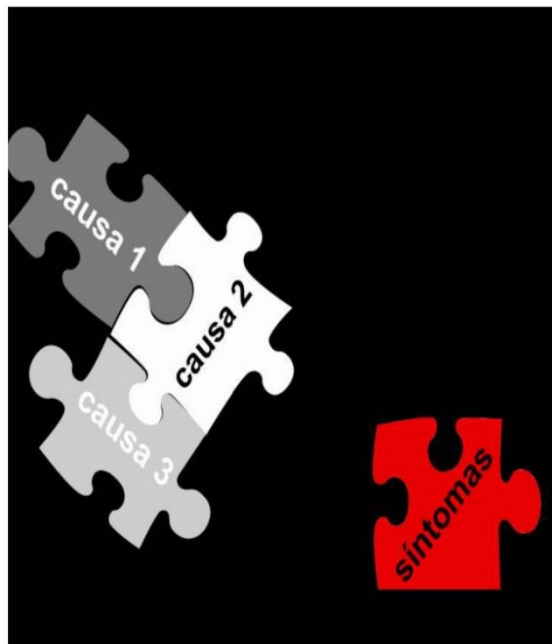
Os servidores que participaram da pesquisa realizada se mostraram satisfeitos em trabalhar com o orçamento, mas apontam que não participaram de nenhuma capacitação específica e que enfrentam dificuldades em realizar certas atividades, por não terem intimidade com a temática, com o ciclo orçamentário.



Mesmo assim, desde 2015, os servidores designados para essa atividade não se furtam à responsabilidade e avanços têm sido obtidos na melhoria dos gastos, associados a ações de sustentabilidade. A primeira e mais importante ação foi estabelecida nacionalmente, no âmbito do MPF, com a adoção dos procedimentos eletrônicos. Essa medida trouxe redução na aquisição e uso de papel para a impressão e cópias reprográficas dos atos que compõem um processo; em âmbito local, as ações de maior destaque foram a campanha interna para a substituição de copos descartáveis pela adoção de canecas sustentáveis e a troca das lâmpadas comuns por lâmpadas de diodo (Light-emitting-diode - LED), que já demonstram benefícios na redução no consumo de energia.

Os servidores têm consciência de que é necessário ouvir os atores, revisar os processos de trabalho, ter critérios de indicadores de desempenho do orçamento que sejam passíveis de acompanhamento e de melhoria, além de dar transparência aos atos de gestão.

Para processar os problemas, foram utilizados os métodos de planejamento participativo: PES e ZOPP.



Segundo Matus<sup>1</sup> (2007, p. 115), no PES, “o plano é o produto momentâneo do processo pelo qual um ator seleciona uma cadeia de ações para alcançar seus objetivos”.

O método ZOPP é uma metodologia participativa de planejamento de projetos orientado por objetivos. Foi o método considerado adequado, de acordo com as teorias de Matus, para guiar os atores que fazem parte do processo de planejamento do MPF-ES, na discussão sobre a realidade que os envolve e na elaboração dos planos de mudanças.

<sup>1</sup> MATUS, Carlos. MAPP Método Altadir de Planificación Popular. Colección Salud Colectiva dirigida por Hugo Spinelli - 1ª ed. - Buenos Aires: Lugar Editorial, 2007. 64 p.

## Desafios percorridos

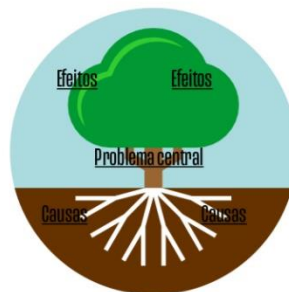
- 01** **Analisar os envolvidos:**  
para se conhecer as expectativas, os interesses e as dificuldades que cada um deles tenha nesse projeto.
- 02** **Construir a árvore de problema:**  
com as suas causas e os seus efeitos.
- 03** **Analisar os objetivos:**  
descrever a situação futura que será alcançada com a solução dos problemas apontados na fase anterior.
- 04** **Analisar as alternativas:**  
para identificar as soluções alternativas que formarão a base para a estratégia do projeto - planos de ação
- 05** **Elaborar os planos de ação:**  
com o objetivo de alcançar melhorias no processo de planejamento e da execução orçamentária

### Como?

Aplicação de questionário  
Entrevistas/conversações  
Realização de oficinas

### Quem?

Gestores do orçamento  
Cogestores do orçamento  
Executores do orçamento  
Gestor de contratos



## Soluções

Foram elencados quatro grupos de objetivos para serem trabalhados

- COMUNICAÇÃO
- ANÁLISE DE DADOS
- CAPACITAÇÃO
- GESTÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

## Resultados

 **100%**

Planos de ação elaborados

- 1 **COMUNICAÇÃO:**  
Disseminar a cultura do orçamento no MPF-ES.
- 2 **ANÁLISE DE DADOS:**  
Renovar a planilha de custeio básico.
- 3 **CAPACITAÇÃO:**  
Cogestores nivelados na maturidade orçamentária
- 4 **GESTÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA:** Melhorar a atuação do executor na gestão orçamentária.

 **2019**  
**Ações Imediatas**

1. Evento orçamentário no dia 04 de dezembro de 2019:

A Secretaria Estadual autorizou a organização de uma tarde orçamentária, com a participação dos cogestores das PRMs, que contarão com oficinas relativas à temática.

2. Instaurado PGEA para estudos do calendário de contratações.

 **2020**  
**Ano de Implementação**

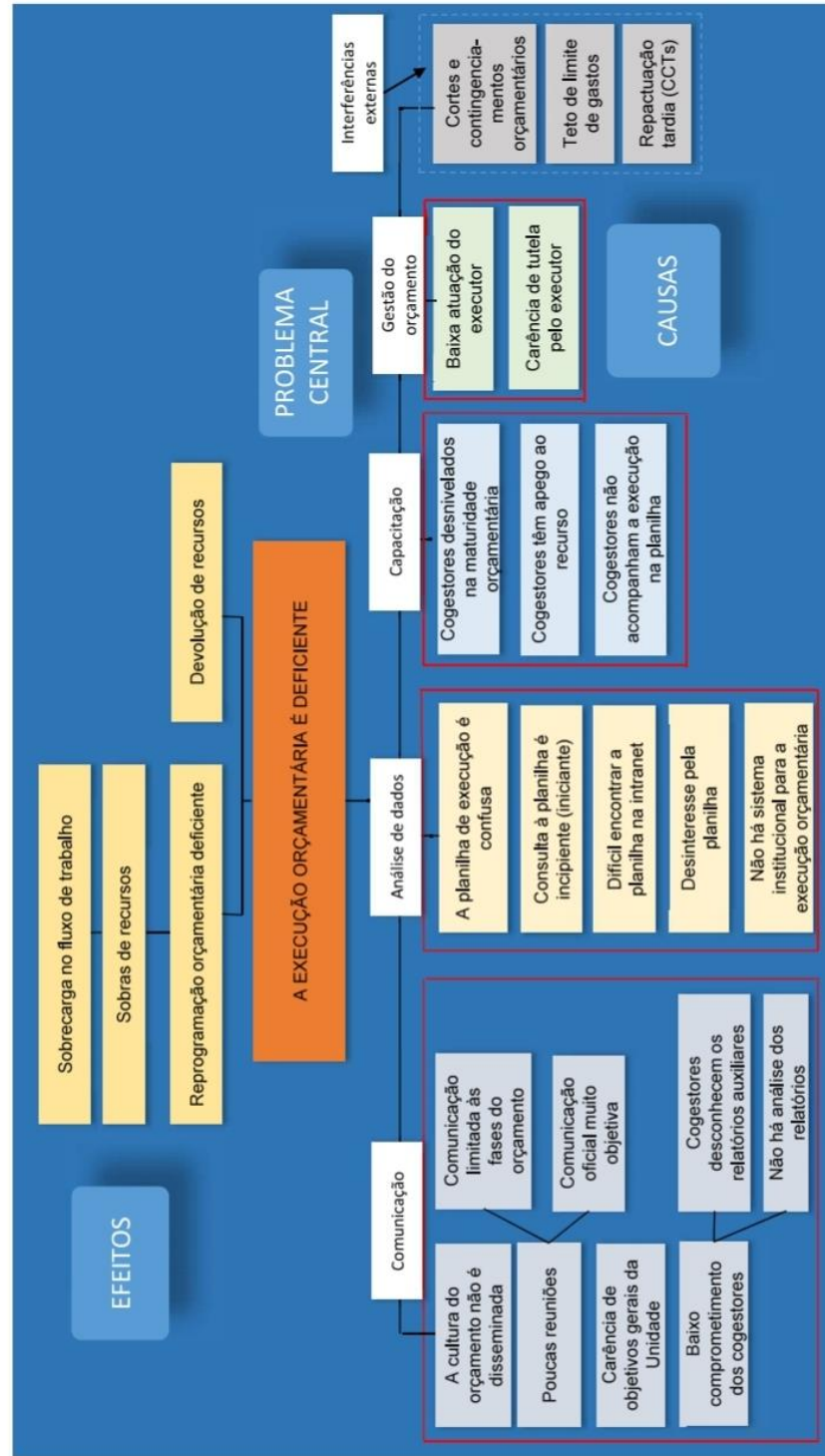
Os planos de ação serão implementados a partir de dezembro de 2019 e ao longo de 2020.



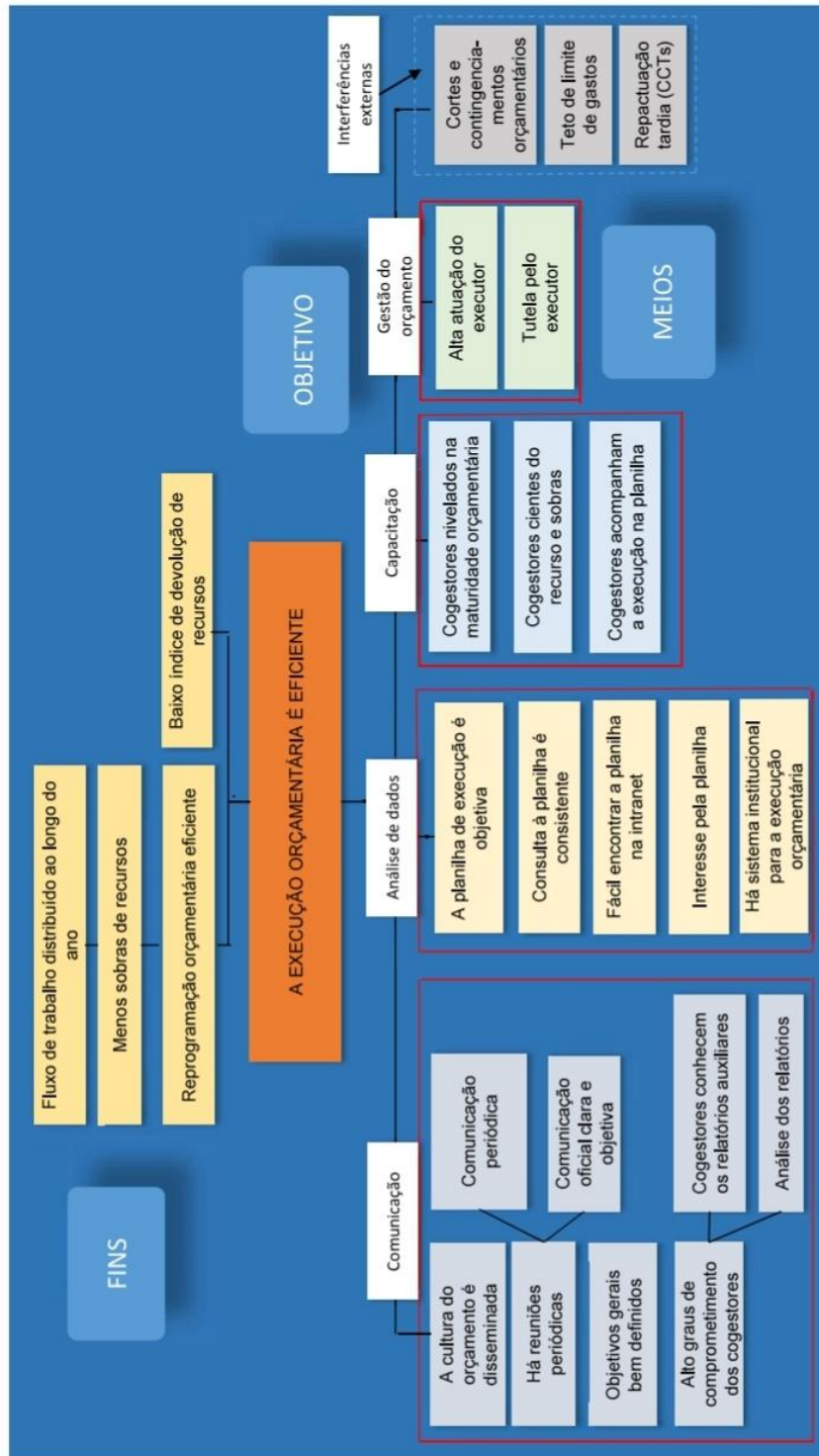
## DESAFIOS PERCORRIDOS: 01 - ANALISAR OS ENVOLVIDOS

MATRIZ DE RELAÇÃO ENTRE OS INTERESSES E AS DIFICULDADES PARA OS ENVOLVIDOS		
Atores	Interesses (expectativas)	Entraves (dificuldades)
<b>Gestores (inclui assessoria)</b>	Atender as necessidades de manutenção básica e de investimento em adequação, melhoria e modernização	Envolvimento dos atores no processo orçamentário
<b>Cogestores</b>	Manter a Unidade em funcionamento, com as demandas atendidas	Desnivelamento de conhecimento sobre o tema execução orçamentária
<b>Executores</b>	Executar todas as demandas (planejadas ou não)	Baixo nível de comunicação com os cogestores

## DESAFIOS PERCORRIDOS: 02 - CONSTRUIR A ÁRVORE DE PROBLEMA



## DESAFIOS PERCORRIDOS: 03 - ANALISAR ÁRVORE DE OBJETIVOS



## DESAFIOS PERCORRIDOS: 04 E 05 - ANALISAR AS ALTERNATIVAS E ELABORAR OS PLANOS DE AÇÃO

PLANO DE AÇÃO								
ASSUNTO:		Comunicação						
DATA PREVISÃO (INÍCIO E FIM):		Nov/2019 a 20/dez/2020						
RESPONSÁVEL:		APGE - Assessoria de Planejamento e Gestão Estratégica						
OBJETIVO:		Disseminar a cultura do orçamento no MPF-ES.						
O quê? (ATIVIDADE)	Por quê? (OBJETIVO)	Quem? (RESPONSÁVEL)	Quando? (DATA)	Onde? (LOCAL)	Como? (COMO)	Quanto? (CUSTO / QUANTIDADE)	STATUS	
1	Elaborar comunicado bimestral para os atores do orçamento sobre o andamento da execução orçamentária.	Dar visibilidade do andamento da execução orçamentária para além do grupo focal.	CA / NEOF	mar,maí,jun, / jul. /set,nov,jan.	MPF-ES	1) Criar modelos de comunicados sobre o orçamento.	-	A iniciar
						2) Instituir ranking de execução orçamentária no MPF-ES.	-	A iniciar
2	Divulgar informações sobre o orçamento para o público interno em geral	Dar transparência e envolver todos os servidores na execução do orçamento para ações específicas.	SE / APGE / CA / NEOF	2x ao ano	MPF-ES (intranet)	1) Fornecer material de divulgação para Ascom.	-	A iniciar
3	Instituir reunião orçamentária mensal.	Manter todos os participantes atualizados sobre o andamento da execução com divulgação da ata de reunião.	CA	Mensal (com data e horário definidos)	PR-ES	1) Na PR-ES: Cada coordenador faz a reunião com sua equipe e registra a ata de reunião em PGEA para controle da execução orçamentária. Reunião com SE/APGE/CA e gestores - registrar a ata de reunião em PGEA para controle da execução orçamentária.	-	A iniciar
					PRMs	2) No interior: Cada coordenador faz a reunião com sua equipe e registra a ata de reunião em PGEA para controle da execução orçamentária.	-	A iniciar
4	Elaborar rotina de divulgação prévia das etapas do orçamento - programação e reprogramação.	Seguir o ciclo orçamentário e antecipar cada fase com a divulgação delas para os atores do processo.	APGE	Conforme calendário da SPO	Intranet / Email / Whatsapp	1) Estabelecer uma rotina de comunicações prévias ao início de cada etapa do ciclo orçamentário.	-	A iniciar
5	Instituir evento anual do orçamento	Inaugurar o orçamento anual, para demonstrar a todos que a instituição valoriza o orçamento participativo.	SE/ APGE / CA	Março	PR-ES	1) Com a participação dos gestores gestores e executores (presencial ou via teleconferência).	-	A iniciar
						2) Previamente, traçar as temáticas que serão apresentadas no evento para a execução orçamentária daquele ano.	-	A iniciar
						3) Avaliar, em conjunto com todos os atores do orçamento, a nota técnica produzida referente ao exercício anterior.	-	A iniciar
6	Instituir canal para divulgação de ideias, notícias e novidades sobre o orçamento	Para compartilhar novidades e boas práticas.	APGE / CA / NEOF / ASCOM	Ao longo do ano	Intranet / Email / Whatsapp	1) Criar aba do orçamento na intranet e divulgar	-	A iniciar

LEGENDA: CA - Coordenadoria de Administração NEOF - Núcleo de Execução Fin. e Orçamentária PRM - Procuradoria da República no Município SE - Secretaria Estadual SPO - Secretaria de Planejamento Orçamentário

PLANO DE AÇÃO								
ASSUNTO:		Análise de Dados						
DATA PREVISÃO (INÍCIO E FIM):		dez./2019						
RESPONSÁVEL:		CA - Coordenadoria de Administração e NEOF - Núcleo de Execução Orçamentária e Financeira						
OBJETIVO:		Renovar a planilha de execução do custeio básico.						
O quê? (ATIVIDADE)	Por quê? (OBJETIVO)	Quem? (RESPONSÁVEL)	Quando? (DATA)	Onde? (LOCAL)	Como? (COMO)	Quanto? (CUSTO / QUANTIDADE)	STATUS	
1	Aperfeiçoar a planilha de custeio para a execução orçamentária de 2020, pensando nos usuários.	Proporcionar aos usuários uma planilha mais amigável.	CA / NEOF	dez./2019	Google Planilha	1) Eliminar informações que não agregam valor.	-	A iniciar
						2) O grupo focal será o responsável por condensar as discussões sobre a planilha	-	A iniciar
2	Submeter à aprovação da Secretaria Estadual	Verificar se atende às demandas do ordenador de despesa	CA/Neof/APGE	dez./2019	Google Planilha	Apresentar proposta nova proposta em reunião específica	-	A iniciar

LEGENDA: CA - Coordenadoria de Administração NEOF - Núcleo de Execução Fin. e Orçamentária

## DESAFIOS 4 E 5: ANALISAR AS ALTERNATIVAS E ELABORAR OS PLANOS DE AÇÃO

PLANO DE AÇÃO								
ASSUNTO:			Capacitação					
DATA PREVISÃO (INÍCIO E FIM):			nov./2019 a dez./2020					
RESPONSÁVEL:			DIGEP - Divisão de Gestão de Pessoas					
OBJETIVO:			Nivelar o conhecimento dos gestores sobre o orçamento					
	O quê? (ATIVIDADE)	Por quê? (OBJETIVO)	Quem? (RESPONSÁVEL)	Quando? (DATA)	Onde? (LOCAL)	Como? (COMO)	Quanto? (CUSTO / QUANTIDADE)	STATUS
1	Organizar evento orçamentário.	Alinhar as novas práticas propostas para 2020 em diante.	Grupo Focal	04/12/2019	PR-ES	Encontro dos atores do orçamento em evento na sede do MPF-ES.	-	A iniciar
	Organizar mini oficinas na temática orçamentária	Aproveitar as competências internas para nivelar os atores do orçamento e outros interessados nos temas orçamentários (o que é, como funciona, qual a necessidade do orçamento, a importância dos atores do processo orçamentário, exemplos de boas práticas no MPF-ES.	SE/NEOF			1) Oficina para orientar os atores como acessar as planilhas e relatórios orçamentários e os respectivos objetivos. 2) Oficina para iniciantes no orçamento (ciclo orçamentário, plano interno, classificação orçamentária) 3) Oficina para atualizar os gestores e fiscais sobre roteiro de custos (em fevereiro fará um ano que estamos utilizando esse sistema) 4) Apresentar o diagnóstico participativo, com os planos de ação para 2020. 5) Apresentar boas práticas no uso das planilhas orçamentárias.		
			APGE/Luciana					
			NEOF/Mônica					
			NEOF/Geani					
		SELOG/Priscila e CTC/DANIEL						
2	Incentivar a participação dos atores do orçamento nos cursos EAD.	Para nivelar o conhecimento.	DIGEP	2020	MPF-ES	Enviar mensagens aos atores do orçamento avisando da abertura de inscrições para os temas orçamentários.	-	-
3	Criar uma biblioteca virtual do orçamento	Permitir que os servidores tenham acesso aos materiais disponíveis.	SE/NEOF	2020	MPF-ES	Criar aba na seção orçamentária da intranet para publicar material didático.	-	-

LEGENDA: NEOF - Núcleo de Execução Fin. e Orçamentária PRM - Procuradoria da República no Município SE - Secretaria Estadual APGE - Assessoria de Planejamento e Gestão Orçamentária SELOG - Setor de Logística CTC - Coord. de Tecnologia, Informação e Comunicação

PLANO DE AÇÃO								
ASSUNTO:			Gestão da Execução Orçamentária					
DATA PREVISÃO (INÍCIO E FIM):			01/11/2019 - 20/12/2020					
RESPONSÁVEL:			CA - Coordenadoria de Administração					
OBJETIVO:			Melhorar a atuação do executor na gestão orçamentária.					
	O quê? (ATIVIDADE)	Por quê? (OBJETIVO)	Quem? (RESPONSÁVEL)	Quando? (DATA)	Onde? (LOCAL)	Como? (COMO)	Quanto? (CUSTO / QUANTIDADE)	STATUS
1	Criar rotina de acompanhamento da execução orçamentária por gestor.	Aproximar-se dos gestores, a partir de contatos periódicos, para orientá-los sobre a execução.	Coordenadoria de Administração	fev./2020	Coordenadoria de Administração	1) Contactar os gestores ao longo do mês para saber das execuções pendentes.	-	A iniciar
						2) Criar um controle dos pedidos não programados e não aprovados e rever a cada sobra de orçamento e atender o pedido antes da reprogramação, se possível.		
						3) Enviar mensagens aos gestores para auxiliá-los no planejamento orçamentário.		
						4) Alertar os gestores quanto ao valor gasto ao longo do ano em comparação com o programado.		
2	Criar o calendário de contratações do MPF-ES para 2020.	Organizar as contratações para evitar acúmulo de trabalho e desperdício de recursos no final do exercício.	Coordenadoria de Administração	Fim: 10/12/2019	Coordenadoria de Administração	1) Levantar PGEA para estudos preliminares do calendário.	-	A iniciar
3	Elaborar planos de ação para melhorias na Unidade utilizando eventuais sobras de recursos.	Otimização de recursos e aproveitamento de eventuais sobras orçamentárias.	Coordenadoria de Administração	fev./2020	Coordenadoria de Administração	1) Abrir consulta interna para conhecer necessidades	-	A iniciar
						2) Levantar melhorias feitas por outras unidades do MPF e outros órgãos.		
						3) Identificar as políticas nacionais do MPF e promover ações para apoiá-las.		

### RECOMENDAÇÕES FINAIS:

O grupo focal deixou como sugestão para os gestores, que sejam autuados 04 PGEAs- Procedimento de Gestão Administrativa - 01 para cada plano de ação, para que todos possam acompanhar o andamento desses planos no Sistema Único. Além disso, registram que farão pelo menos 03 reuniões anuais para discutirem o andamento dos planos e verificarem se há necessidade de ajustes.

Quanto aos indicadores de resultado, foi definido pelo grupo focal que os servidores responsáveis por cada plano farão o levantamento dos indicadores para iniciarem os trabalhos, conforme modelo disponibilizado durante as oficinas.

"[...] estou muito animada e ansiosa para com os resultados que podemos colher". (Declaração de um participante do grupo focal no encerramento das oficinas)

## ANEXO A – AUTORIZAÇÃO PARA COLETA DE DADOS

PR-ES-00033233/2019



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - ESPÍRITO SANTO/SERRA  
GABINETE DO PROCURADOR-CHEFE**

**Despacho nº /2019**

**Referência:** PR-ES-00032962/2019

**Assunto:** INSTRUÇÃO

De acordo.

Dê-se ciência à solicitante.

Vitória, 28 de agosto de 2019.

PAULO AUGUSTO GUARESQUI  
PROCURADOR-CHEFE

Assinado com certificado digital por PAULO AUGUSTO GUARESQUI, em 28/08/2019 15:02. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacao/documento>. Chave 4DAFF47C-BB52A9E2-850F566C-18C93D98