

**O ORÇAMENTO PÚBLICO COMO FERRAMENTA EFETIVA PARA
GESTÃO E CONTROLE FINANCEIRO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
UMA ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS GESTORES MUNICIPAIS
DA MICRORREGIÃO DE SOUSA/PB ¹**

*PUBLIC BUDGET AS A TOOL FOR EFFECTIVE FINANCIAL MANAGEMENT AND
CONTROL OF PUBLIC ADMINISTRATION: AN ANALYSIS OF SENSE OF
MANAGERS OF MUNICIPAL DE SOUSA MICROREGION / PB*

Fulvio Cesar Dantas²

Graduado em Ciências Contábeis pela UFCG

fulviocesar@gmail.com

Lúcia Silva Albuquerque

Mestra em Ciências Contábeis pela UFPB/UFRN/UnB

Professora Assistente da UFCG e da UEPB

luciasalbuquerque@gmail.com

Thaiseany de Freitas Rêgo

Doutoranda em Administração pelo DINTER da PUC-PR/UFERSA

Mestra em Ciências Contábeis pela UFPB/UFRN/UnB

Professora Assistente da UFERSA

thaiseany@yahoo.com.br

José Ribamar Marques de Carvalho

Doutor em Recursos Naturais

Professor Adjunto da UFCG

profribamar@gmail.com

Fabiano Ferreira Batista

Mestre em Ciências Contábeis pela UFPB/UFRN/UnB

Professor Assistente da UFCG

fabianoferreirabatista@yahoo.com.br

RESUMO

O presente estudo objetiva analisar a percepção dos gestores municipais quanto ao controle financeiro da Microrregião de Sousa/PB, em relação à utilização do orçamento público no processo de gestão. Para tanto, o estudo se configura como do tipo descritivo, explicativo e quantitativo, e se vale da elaboração de um questionário abordando questões sobre o perfil dos gestores públicos (prefeito, vereador, secretário de finanças e tesoureiro) e a sua percepção quanto à adoção do orçamento no processo de gestão dos recursos públicos. Os dados apontam que os gestores eleitos

¹ Recebido em: 04/02/2014. Revisado por pares em: 16/03/2014. Segunda versão recebida em: 16/04/2014. Recomendado para publicação em: 18/04/2014 por Orleans Silva Martins (Editor Geral). Publicado em: 30/04/2014. Organização responsável pelo periódico: UFPB.

² Endereço: Universidade Federal de Campina Grande, Rua Sinfrônio Nazaré, 38, Centro, CEP 58.800-240, Sousa/PB.

(prefeito e vereador) detém conhecimentos limitados quanto ao orçamento público, principalmente quanto aos estágios das despesas e receitas públicas (94%), leis e regras orçamentárias (79%), bem como a sua subdivisão (97%). Tais fatos se contrapõem à declaração dos respondentes quanto à compreensão do conteúdo do orçamento e à percepção do quanto o mesmo é importante para o processo de gestão.

Palavras-chave: Orçamento Público. Receita. Despesa. Gestão.

ABSTRACT

This study aims to analyze the perception of municipal managers and financial control microrregion Sousa/PB, regarding the use of the public budget in the management process. Thus, the study is configured as descriptive, explanatory and quantitative type, and whether it 's preparing a questionnaire addressing questions about the profile of public officials (mayors, councilors finance secretary and treasurer) and their perceptions of the adoption of budget in the management of public resources process. The data indicate that the elected officers (mayor and councilor) has limited knowledge about the public budget, especially regarding the stages of public expenditure and revenue (94%), budget rules and laws (79%) and its subdivision (97%). These facts contradict the statement of respondents about understanding the content of the budget and the perception of it as important to the process is managed.

Keywords: Public budget. Revenue. Expense. Management.

1 INTRODUÇÃO

As mudanças ocorridas na Contabilidade pública têm estimulado os gestores a utilizarem o orçamento não só como uma ferramenta legal, mas de auxílio ao processo de tomada de decisão. Isso ocorre em razão da possibilidade de se prever receitas e fixar despesas, como um roteiro que direciona a utilização dos recursos disponíveis para a Administração Pública. Tal fato norteia os gestores no sentido de como maximizar a utilização dos recursos e creditar melhorias ao desempenho dos serviços públicos oferecidos a sociedade.

Segundo Meirelles (1984, *apud* Kohama, 2006, p. 9), a “Administração Pública é todo aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”. Nessa perspectiva, o gestor público deve organizar suas ações em prol do atendimento dos anseios da coletividade. Estudos acadêmicos tratando sobre os ideais e perspectivas da Administração Pública, vêm ganhando destaque nos últimos anos (FADUL; MAC-ALLISTER; SILVA, 2012).

Em se tratando do contexto do orçamento público, observa-se o desenvolvimento de uma série de trabalhos acadêmicos tratando sobre a sua importância no contexto do gerenciamento dos recursos e atendimento das demandas da sociedade (CAIDEN; WILDAVSKY, 2003; ABRUCIO; LOUREIRO, 2004; GIACOMONI, 2005; SCHICK, 2006; MATIAS-PEREIRA, 2007). Segundo Rocha, Marcelino e Santana (2013), tais estudos têm em comum à compreensão do Estado como detentor de recursos insuficientes para suprir todas as necessidades da sociedade. Isso aponta para a necessidade de se escolher para quais demandas sociais os escassos recursos, oriundos dos tributos, devem ser direcionados.

Considerando os fatores elencados, para a Administração Pública ter condições de proporcionar um bom serviço para a sociedade faz-se necessário observar as regras, limites e discriminação das atividades oferecidas. Sendo assim, o orçamento permite organizar as atividades econômicas e financeiras do aparelho público, de modo a prever receitas e fixar despesas no sentido de proporcionar o desenvolvimento da sociedade. Tais fatos motivaram a elaboração do seguinte problema de pesquisa: qual é a percepção dos gestores municipais quanto ao controle financeiro na Microrregião de Sousa-PB, em relação à utilização do orçamento público no processo de gestão?

Destaca-se que para responder a problemática proposta este estudo objetiva analisar a percepção dos gestores municipais quanto ao controle financeiro da Microrregião de Sousa-PB, em relação à utilização do orçamento público no processo de gestão. Logo, fez-se necessário levantar alguns preceitos teóricos sobre a ideia da Administração Pública, utilização da gestão baseada em recursos, aspectos da contabilidade e do orçamento públicos.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Administração Pública

A partir da década de 80, a Administração do setor público passou a buscar novas formas, papéis e culturas organizacionais. Ferlie *et al.* (1999) apontam reestruturações semelhantes em diferentes unidades do serviço público, revelando o surgimento de um fenômeno organizacional denominado Administração Pública. Tal fato centra-se na adoção de práticas gerenciais voltadas ao aumento da produtividade e qualidade dos serviços públicos oferecidos, paralelamente a diminuição dos custos.

Para Kohama (2006), a Administração Pública representa todo o aparelhamento do Estado, visando à satisfação das necessidades coletivas. Matias e Campello (2000) defendem a Administração Pública como uma organização, e não apenas como um amplo conjunto de funções. Kohama (2006) compreende a Administração Pública como um processo de gerenciamento dos serviços públicos, preocupado não só em prestar serviço e executá-lo, mas principalmente em dirigir, governar e exercer a vontade da sociedade, com o objetivo de beneficiá-la. Nessa perspectiva, a Administração Pública funciona como um instrumento de auxílio à gestão, disponível para colocar em prática as ações e políticas de responsabilidade do Estado.

Com a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar n.º 101/2000, a Administração do setor público inaugurou um novo estágio no Brasil. Meirelles (2004, p. 80) deixa isso claro ao comentar que “os fins da Administração Pública resumem num único objetivo: o bem comum da coletividade administrada”. Compreendendo tais fatos, destaca-se o papel da Administração Pública no sentido de atender aos princípios consagrados no art. 37 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Isso aponta para a necessidade de se assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, em termos de liberdade, segurança, bem-estar, desenvolvimento, igualdade e justiça.

A Administração Pública, no desempenho de suas funções, utiliza-se de unidades administrativas e orçamentárias. A unidade administrativa, para a qual são consignadas dotações próprias, é responsável pelas aplicações dos recursos financeiros e difere da unidade orçamentária. Isso possibilita a descentralização em termos de execução orçamentária, e de acordo com Machado Jr. e Reis (2003), a unidade orçamentária se torna “o centro de planejamento, elaboração orçamentária, execução orçamentária, controle interno, custos e de resultados, econômicos ou não, e informações.

Oliveira (2006, p. 29) aponta o orçamento como um elemento no qual “a contabilidade, valendo-se do sistema de informações integradas, pode elaborar, dentre outros, relatórios circunstanciais sobre o andamento da execução dos programas das unidades administrativas e orçamentárias”. Apesar disso, cabe frisar que os instrumentos abordados na LRF para o planejamento do gasto público são os mesmos já adotados na Constituição Federal (CF) de 1988, e que aquele reforça o papel da atividade de planejamento e de execução, bem como o controle da dívida pública.

Cabe tratar a gestão financeira como um direcionador para o processo de tomada de decisão da Administração Pública, no sentido de maximizar a utilização dos recursos financeiros e atender as suas perspectivas políticas de bem-estar da sociedade. No que consiste à avaliação do desempenho da Administração Pública, o resultado econômico apresenta-se como sendo um indicador essencial para a gestão, apesar de não se configurar como o melhor (GIACOMONI, 2005).

2.2 Gestão Baseada em Resultados no Setor Público

A ascensão de teorias críticas às burocracias, classificadas como ineficientes e apegadas à norma, voltou-se a redução do déficit dos serviços públicos e a diminuição do setor estatal. Isso propiciou a implantação de um modelo gerencial oriundo da iniciativa privada e preocupado com o gerenciamento adequado dos recursos. Desde então, a ideia de uma gestão baseada nos resultados obtidos vem ganhando espaço na agenda das reformas governamentais (BECHELAINÉ; OLIVEIRA; NEVES, 2012).

O termo “gestão por resultados” advém da “administração por objetivos” (APO). Essa expressão foi mencionada inicialmente por Peter Drucker, no ano de 1954, no livro *The practice of management* (SERRA, 2008; BECHELAINE; OLIVEIRA; NEVES, 2012). Destaca-se que a gestão com foco nos resultados, volta-se ao desenvolvimento de uma Nova Gestão Pública, preocupada com: uso eficaz da informação, estabelecimento de indicadores de desempenho, preocupação constante com o monitoramento e avaliação do efeito dos serviços e políticas públicas. Tudo isso de modo a aumentar a eficiência, efetividade e “*accountability*” no processo de gerenciamento dos recursos públicos (GOMES, 2009).

O tratamento dos recursos públicos com base na “gestão por resultados” é definido como um sistema que relaciona metas organizacionais e desenvolvimento das empresas (BECHELAINÉ; OLIVEIRA; SERRA, 2012). Para Ribeiro *et al.* (2011), isso funciona como uma ferramenta administrativa capaz de alinhar o planejamento, avaliação e controle, no sentido de promover eficiência e eficácia na organização. O foco dessas perspectivas volta-se para a questão da efetividade e flexibilização dos processos, minimizando o excessivo apego às normas e procedimentos.

O modelo respaldado nas perspectivas de gestão por resultados, se apresenta como uma estratégia nova, capaz de gerar melhorias ao processo de gestão pública. Isso ocorre quando se alinha os objetivos propostos e gera um certo senso de direção, voltado para o estabelecimento de decisões voltadas aos parâmetros de avaliação de desempenho dos serviços públicos oferecidos a sociedade.

2.3 Aspectos Destacados da Contabilidade Pública

Kohama (2006) argumenta que a contabilidade pública detém características especiais, como ramo da contabilidade. Isso se deve em razão da possibilidade de se estudar, orientar, controlar e demonstrar as atividades inerentes a organização e execução da Fazenda Pública, bem como o seu patrimônio e variações. Nesse ínterim, Oliveira (2006, p. 64) comenta que ao aplicar-se os procedimentos de escrituração contábil, a contabilidade pública define-se como ciência responsável pelos registros dos atos e fatos administrativos da Administração Pública, capaz de apurar resultados harmoniosos com os preceitos do Direito Financeiro (Lei nº 4.320/64).

Segundo Lima e Castro (2003, p. 14), os objetivos da contabilidade pública são,

- a) Registrar a previsão das receitas e a fixação das despesas constantes dos Orçamentos Públicos anuais;
- b) Escriturar e efetuar o acompanhamento da execução orçamentária e financeira das receitas e despesas;
- c) Controlar as operações de crédito, a dívida ativa e as obrigações do ente público;
- d) Apresentar as variações patrimoniais, ressaltando o valor do patrimônio;
- e) Fornecer dados sobre os entes públicos à Contabilidade Nacional (estatísticas econômicas do país).
- f) Disponibilizar informações que auxiliem a medir o desempenho de estruturas e programas de governo;

Destaca-se que é por meio dos procedimentos da contabilidade que se registram efetivamente os recursos financeiros disponíveis para uso. Isso aponta para a necessidade de se organizar

os dados de modo forma a respeitar os princípios, informações e características que lhes são inerentes. Segundo Gaspar (1998, p. 47),

A função da contabilidade como instrumento de controle é hoje unanimemente reconhecida. Um sistema de contabilidade que não esteja apoiado num eficiente controle interno é, até certo ponto, inútil uma vez que não é possível confiar nas informações contidas nos seus relatórios.

Para Lima e Castro (2003), a contabilidade pública se apresentar como o ramo, cujo objetivo consiste em aplicar os conceitos, princípios e normas de contabilidade no processo de gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos Órgãos e Entidades da Administração Pública. Nessa perspectiva, propõe-se a oferecer à sociedade informações transparentes e acessíveis, quanto à gestão da coisa pública. Considerando esses aspectos, destaca-se que a contabilidade pública abarca quatro sistemas de trabalho norteados do ciclo orçamentário e que auxiliam na execução e gerenciamento dos recursos: orçamentário, financeiro, patrimonial e de compensação.

A informação disponibilizada no setor público depende das ações desenvolvidas pelo gestor no sentido de poder se tornar um instrumento de apoio para a consecução dos resultados pretendidos. Nessa perspectiva, o processo de coleta, seleção, análise e tradução dos dados em informações úteis para tratar sobre a questão financeira dos municípios. O sistema contábil pode suprir os gestores com informações de natureza econômica, financeira, orçamentária e operacional.

Hendriksen e Van Breda (1999, p. 135) destacam a contabilidade como um processo voltado a “identificação, mensuração e comunicação de informação econômica para permitir a realização de julgamentos bem informados e a tomada de decisões por usuários da informação”. Nessa perspectiva, destaca-se que os pressupostos necessários para a tomada de decisão dos gestores públicos são diferentes daqueles que atuam em empresas privadas, o que não implica em dizer tratar os seus procedimentos contábeis como melhores para o processo de tomada de decisão.

2.4 O Orçamento Público e a Busca pela Qualidade no Serviço Público

Santos (2001) trata o orçamento público como um documento capaz de permitir a divulgação das ações do governo, como sugerido entre as obrigações tratadas pela LRF. A publicação desse instrumento deve ser periódica e abarcar elementos sobre os recebimentos e gastos realizados pelo gestor público. Isso possibilita aos cidadãos terem acesso a informações sobre como os recursos estão sendo utilizados e com isso exercer seus direitos de fiscalização sobre os atos emanados do poder público. Nessa perspectiva, um estudo desenvolvido pela Fundação João Goulart (FJV), no ano de 2007, aponta que as fases do Orçamento estão subdivididas em quatro momentos:

- Unidimensional: DESPESA
- Bidimensional: despesa e ATIVIDADE
- Tridimensional: despesa, atividade e PROGRAMAS
- Multidimensional: despesa, atividade, programas e METAS

A FJV (2007) destaca que a CF abarca apenas regras orçamentárias de natureza processual que não dirigem a ação administrativa, nem garantem o efetivo alcance dos resultados da Administração Pública. Apesar disso, algumas disposições preocupam-se com o equilíbrio orçamentário, transparência dos gastos e moralidade no emprego dos recursos público. Um parêntese quanto ao orçamento público brasileiro consiste em sua inspiração no sistema parlamentarista alemão e no seu respaldo em planejamentos orçamentários, de cunho econômico e social:

- a) Plano Plurianual (Inciso I, art. 165, CF)
- b) Diretrizes Orçamentárias (Inciso II, art. 165, CF)
- c) Orçamento Anual (Inciso III, art. 165, CF)

Segundo Xausa Filho (2010, p. 3),

O orçamento público, até o nosso século, vem sofrendo uma evolução que reflete a própria evolução das instituições políticas. Somente depois que se instituíram os governos representativos constitucionais é que o orçamento público passou a apresentar uma fórmula mais detalhada na sua normatização. As expressões orçamento tradicional e orçamento moderno “são caracterizações ‘ideais’ das situações extremas dessa evolução”.

Wilges (2006, p. 98) destaca as características do orçamento-programa como primordiais para o desenvolvimento de um orçamento público que atenda às necessidades dos gestores que atuam em favor dos serviços públicos oferecidos a sociedade, tais como,

- a) Plano de trabalho do governo;
- b) Aplicação dos recursos com objetivos definidos;
- c) Identifica os custos dos programas propostos;
- d) Os dados quantitativos medem as realizações e o esforço realizado em cada programa;
- e) Instrumento de execução de planos e projetos de realização de obras e serviços, visando ao desenvolvimento da comunidade;
- f) Documento em que se designam os recursos de trabalho e financeiros destinados à execução governamental;
- g) Instrumento de programação econômica;
- h) Vincula orçamento e planejamento.

Ao comparar os prós e contras da adoção do orçamento-programa no setor público, Silva (2002, p. 73-74) faz a seguinte comparação em termos de vantagens,

- 1 O processo orçamentário concentra a atenção na análise de objetivos e necessidades;
- 2 Conjuga planejamento e elaboração do orçamento no mesmo processo;
- 3 Faz gerentes de todos os níveis avaliarem melhor a aplicação eficiente das dotações em suas atividades;
- 4 Aumenta a participação dos gerentes de todos os níveis no planejamento das atividades e na elaboração dos orçamentos.

Seguindo essas premissas, Silva (2002, p. 2) complementa suas ideias, destacando o orçamento público como,

Uma peça de natureza legal que identifica a quantidade e a origem dos recursos financeiros disponíveis para uso do setor público governamental e aponta o destino da aplicação das disponibilidades em cada exercício financeiro, segundo programas previamente elaborados. Ao articular o planejamento as disponibilidades financeiros, tomando por base contas de receita e despesa, assume a condição de instrumento contábil e de peça básica do processo gerencial, uma espécie de matriz global de políticas públicas.

Considerando esses aspectos, o orçamento público precisa ser compreendida como uma ferramenta de gestão, denominada de matriz global, preocupada com o monitoramento dos atos da Administração Pública. O orçamento funciona como um marco regulador, capaz de direcionar a implementação de um programa de governo, baseado nos recursos previstos e alocados as despesas de cada projeto político-social sempre. Giacomoni (2005) amplia essa definição, tratando o orçamento como resultado do gerenciamento de aspectos políticos, jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros e administrativos.

No que diz respeito ao ponto de vista econômico, o orçamento permite acompanhar a evolução das funções dos órgão públicos e sobre a qual deve-se observar duas fases: tradicional e moderna. Miranda (2000) defende que o orçamento, sob o ponto de vista técnico, refere-se a síntese de

todos os outros aspectos da gestão pública. Dessa forma, compreende-se que o orçamento é um procedimento que envolve regras práticas e assegura a realização de determinados fins, devendo o mesmo ser sistematizado por meio de um documento contábil capaz de classificar de forma clara, metódica e racional as origens e aplicações de recursos do Poder público.

O orçamento público permite congrega informações sobre despesas de custeio e de capital, tanto da União, como dos Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, além das autarquias e fundações. Similarmente, destaca-se o modo de gestão e o orçamento destinado para o investimento em sociedades de economia mista e empresas públicas. Horngren (2005, p. 117) aponta, dentre os principais benefícios do orçamento, questões tais quais,

- a) O orçamento, formalizando suas responsabilidades pelo planejamento, obriga os administradores a pensarem à frente;
- b) O orçamento estabelece expectativas definidas que são a melhor base de avaliação do desempenho posterior; e
- c) O orçamento ajuda os administradores a coordenarem seus esforços, de forma a que os objetivos da organização como um todo se harmonizem com os objetivos de suas partes.

As alíneas enumeradas tratam da importância do orçamento para a Administração Pública, bem como a preocupação de tornar as leis e metas como ideais de gestão. Nessa perspectiva, as expectativas dos gestores ficam definidas e são avaliadas como se fossem objetivos traçados em prol do desenvolvimento e do bem-estar social.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo configura-se como uma pesquisa descritiva, explicativa e quantitativa. Tal classificação ocorre em razão do propósito do estudo, que trata sobre a compreensão dos elementos atinentes ao Orçamento público como ferramenta efetiva para a gestão e controle financeiro da Administração Pública. O desenvolvimento da pesquisa observou a aplicação de um instrumento de coleta composto por dois blocos de questões:

- **Bloco 1 – Perfil dos respondentes:** faixa etária, cargo, tempo de experiência, nível de escolaridade.
- **Bloco 2 – Adoção do orçamento público no processo de gestão:** importância do orçamento (escala de 30 a 100%); grau de entendimento quanto aos aspectos legais do orçamento público (5 a 10 pontos); orçamento público; estímulos das receitas e despesas públicas; leis e regras orçamentárias; princípios orçamentários.

O primeiro bloco permitiu identificar o perfil dos gestores municipais que atuam na Microrregião de Sousa/PB (Tabela 1) e que se disponibilizaram a participar da presente pesquisa, o que permite enquadrar a amostra como do tipo não probabilística e por acessibilidade. O segundo bloco buscou responder ao problema de pesquisa proposto, sendo o mesmo construído com base no que preceitua a Lei n.º 4.320/1964 e a CF/1988 quanto ao controle financeiro e orçamentário.

Destaca-se que os municípios que compõem a Microrregião de Sousa/PB são predominantemente de pequeno porte e desenvolvem atividades de agricultura familiar. Uma característica em comum na amostra, é que os mesmos foram emancipados do Município de Sousa/PB no ano de 1994 e o adotam como sede jurídica e para atendimento dos serviços bancários. Outro fator que impulsionou a adoção dessa Microrregião como objeto de análise, consiste no fato de seus municípios deterem uma estrutura política semelhante, com pelo menos: um prefeito eleito, nove vereadores eleitos, um secretário de finanças contratado e um tesoureiro contratado.

Tabela 1 – Estimativa populacional dos Municípios que compõem a Microrregião de Sousa.

Municípios	População
Aparecida	8.081
Marizópolis	6.423
Nazarezinho	7.342
Santa Cruz	6.573
São Bentinho	4.355
São Domingos de Pombal	2.999
São Francisco	3.389
São José da Lagoa Tapada	7.674
Sousa	68.030
Vieirópolis	5.228
Total	120.094

Fonte: IBGE (2013).

O processo de coleta de dados ocorreu mediante a distribuição do instrumento de coleta junto as Câmaras de Vereadores e Prefeituras dos Municípios que compõem a amostra estudada. Nessa perspectiva, foram distribuídos de 120 instrumentos de coleta impressos, dos quais obteve-se um retorno de 82 questionários. A análise dos dados observou a adoção de frequência e média, como preceitua a estatística descritiva. Isso permitiu enfatizar a compreensão dos gestores quanto a adoção do orçamento público como ferramenta de gestão, em face do cenário vivenciado por cada uma deles em seus respectivos Municípios.

Os resultados obtidos foram, ainda, confrontados com o que trata os aspectos legais e normativos vigentes e com o conteúdo disponível na literatura existente. Nessa perspectiva, com o propósito de atingir ao objetivo proposto, adotou-se as ferramentas disponíveis no software *Microsoft Office Excel* para a organização dos dados e construção das tabelas apresentadas.

4 RESULTADOS DA PESQUISA

Com a aplicação dos questionários, os dados foram reunidos de modo a propiciar a realização do processo de análise quanto a Administração Pública. No primeiro questionamento, ao analisar a faixa etária dos entrevistados, observou-se, entre os indivíduos eleitos, que os prefeitos possuem mais de 35 anos de idade, o que pressupõe que detém mais maturidade e experiência de vida. Dentre os vereadores entrevistados, 41% possuem menos de 35 anos e 59% mais de 35 anos de idade. Já os secretários de finanças, 80% são jovens e têm menos de 35 anos, enquanto que apenas 20% dos tesoureiros possuem idade superior a 35 anos (Tabela 2).

Tabela 2 – Faixa etária dos gestores.

Gestores	Maior de 35 anos		Menor de 35 anos	
	Frequência	%	Frequência	%
Prefeitos	8	100	0	0
Vereadores	22	41	32	59
Secretário de Finanças	8	80	2	20
Tesoureiros	8	80	2	20
Total	46	-	36	-

Fonte: Pesquisa de Campo (2011).

A Tabela 3 apresenta a distribuição dos respondentes por cargo: 8 prefeitos, 10 presidentes de câmara, 44 vereadores, 10 secretários de finanças e 10 tesoureiros. Já os demais alegaram não terem disponibilidade de tempo para responder ao instrumento de coleta.

Tabela 3 – Distribuição de gestores por cargo.

Gestores	Frequência	%
Prefeitos	8	9,8
Vereadores	54	66
Secretário de Finanças	10	12,1
Tesoureiros	10	12,1
Total	82	100

Fonte: Pesquisa de Campo (2011).

Com relação ao tempo de experiência no Poder público, verifica-se que 70% já atuam e estão familiarizados com o uso do orçamento público há mais de 4 anos, principalmente os prefeitos e vereadores. Os outros 30% atuam há 2 anos, e trata-se de parte dos vereadores e secretários recém ingressos no serviço público (Tabela 4).

Tabela 4 – Tempo de experiência dos respondentes no Poder Público.

Experiência	Frequência	%
1 ano	0	0
2 anos	25	30
4 anos	0	0
Acima de 4 anos	57	70
Total	82	-

Fonte: Pesquisa de Campo (2011).

Na Tabela 5, em uma escala de grau de importância, observa-se que 73% dos entrevistados compreenderem a adoção do orçamento público como essencial para a administração dos recursos públicos (70%). Apesar disso, 27% identificam o orçamento como o elemento mais importante (100%) e determinante para o desenvolvimento eficiente e eficaz do processo de gestão.

Tabela 5 – Grau de importância do orçamento na Gestão Pública.

Grau de Importância	Frequência	%
30%	0	0
40%	0	0
50%	0	0
70%	60	73
100%	22	27
Total	82	100

Fonte: Pesquisa de Campo (2011).

O fato de apenas 27% dos respondentes considerarem o orçamento como um elemento importante para a gestão pública é preocupante, em razão da maioria dos respondentes serem vereadores responsáveis por fiscalizar a utilização do erário público. Outro ponto observado diz respeito ao fato dos mesmos serem os primeiros a ter a obrigação saber que o orçamento, representa a espinha dorsal da gestão pública, bem como de tudo que se arrecada ou gasta. Nessa perspectiva, destaca-se que as atividades desenvolvidas pela Administração Pública devem estar relacionadas ao orçamento, mesmo que se observe a necessidade de suplementá-lo.

No tocante ao grau de escolaridade dos entrevistados (Tabela 6), destaca-se que 25% possuem o Ensino Fundamental completo, 5% possuem o Nível Técnico, 20% possuem o Nível Superior e 50% possuem o Ensino Médio. Outro ponto observado é de que a maioria dos prefeitos e vereadores, não possuem curso superior, diferentemente do que se exige dos cargos de secretário e tesoureiro.

Tabela 6 – Nível de escolaridade dos entrevistados.

Escolaridade	Frequência	%
1º Grau Completo	21	25
2º Grau Completo	41	50
3º Grau Completo	16	20
Técnico	4	5
Total	82	100

Fonte: Pesquisa de Campo (2011).

Quanto ao grau de entendimento dos entrevistados sobre o orçamento público, observou-se que 70% deles possuem atribuem nota 9 (nove) quanto aos seus conhecimentos sobre o assunto, e que os 30% revelam ter conhecimento com conceito 10 (dez) (Tabela 7).

Tabela 7- Grau de entendimento sobre do Orçamento Público.

Nota	Frequência	%
5	0	0
6	0	0
7	0	0
9	57	70
10	25	30
Total	82	100

Fonte: Pesquisa de Campo (2011).

Apesar dos conceitos atribuídos pelos gestores quanto ao grau de entendimento sobre o orçamento público, destaca-se que os mesmos apresentam dificuldades de compreensão sobre os estágios da despesa pública (Tabela 8). Isso foi percebido ao se identificar que 75% não detém conhecimentos suficientes para tratar sobre das despesas pública, que precisam ser fixadas e não previstas, bem como que seus estágios abarcam a fixação, empenho, liquidação e pagamento.

Tabela 8 – Estágios da Despesa Pública.

Questionamentos	Prefeitos		Vereadores		Secretário de Finanças		Tesoureiros	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Errou	8	100	50	93	1	10	2	10
Acertou	0	0	4	7	9	90	8	90
Total	8	100	54	100	10	100	10	100

Fonte: Pesquisa de Campo (2011).

Os dados revelam, ainda, que parte dos 25% que acertaram a questão sobre os estágios das despesas ocupam os cargos de secretário ou tesoureiro. De modo similar, os gestores foram questionados sobre os estágios da receita e apresentaram compreensões semelhantes (Tabela 9) quando se tratam da ocupação do cargo de prefeito e vereador. Os dados revelam também, que a maioria dos pesquisados (80%) desconheciam que toda receita deve ser prevista e não fixada. Contrapondo a esse fato, observa-se que os 20% dos que acertaram a questão ocuparam os cargos de secretários ou tesoureiros, que detém nível de escolaridade de nível técnico e/ou superior.

Tabela 9 – Estágios da Receita Pública.

Questionamentos	Prefeitos		Vereadores		Secretário de Finanças		Tesoureiros	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Errou	8	100	50	93	4	40	4	40
Acertou	0	0	4	7	6	60	6	60
Total	8	100	54	100	10	100	10	100

Fonte: Pesquisa de Campo (2011).

Os gestores foram questionados, ainda, sobre quais são as Leis Orçamentárias (PPA, LDO e LOA) previstas no art. 165 da CF/1988, bem como sobre os aspectos teóricos que tratam sobre o orçamento e as leis orçamentárias. Os dados revelam também que 65% não responderam de forma adequada a abordagem levantada e isso ocorreu em razão da confusão com os preceitos anunciados na LRF, ao tratarem esse instrumento legal como uma das leis que compõem o ciclo orçamentário. Os outros 35% dos respondentes que acertaram ao questionamento, incluem os secretários, tesoureiros e alguns vereadores, e mais dois prefeitos (Tabela 10).

Tabela 10 – Quais são as Leis Orçamentárias previstas no Art. 165 da Constituição.

Questionamentos	Prefeitos		Vereadores		Secretário de Finanças		Tesoureiros	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Errou	6	75	43	80	3	30	1	10
Acertou	2	25	11	20	7	70	9	90
Total	8	100	54	100	10	100	10	100

Fonte: Pesquisa de Campo (2011).

No que diz respeito a subdivisão da Lei Orçamentária em orçamento fiscal, de investimento e de seguridade social, constatou-se que apenas 15% acertaram a resposta, visto que a LOA é uma das leis orçamentárias que engloba o assunto (Tabela 11). Por sua vez, torna-se preocupante o fato de que 85% dos entrevistados não a responderam satisfatoriamente.

Tabela 11 – Qual Lei Orçamentária que é subdividida em: Orçamento Fiscal, Orçamento de Investimento e Orçamento da Seguridade Social.

Questionamentos	Prefeitos		Vereadores		Secretário de Finanças		Tesoureiros	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Errou	8	100	52	96	4	40	6	60
Acertou	0	0	2	4	6	60	4	40
Total	8	100	54	100	10	100	10	100

Fonte: Pesquisa de Campo (2011).

A Tabela 12 traz uma assertiva sobre o orçamento público, contido na CF/1988 (art. 167 e 169), e a necessidade de compreensão das regras a serem seguidas por Estados e Municípios, quanto as constituições estaduais, leis orgânicas e adaptações necessárias (PASCAL, 2005).

Tabela 12 – Grau de Entendimento Sobre do Orçamento Público (Regras Orçamentárias).

Questionamentos	Prefeitos		Vereadores		Secretário de Finanças		Tesoureiros	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Sim	4	50	9	17	10	100	10	100
Não	4	50	45	83	0	0	0	0
Total	8	100	54	100	10	100	10	100

Fonte: Pesquisa de Campo (2011).

Em se tratando do processo orçamentário, cabe frisar a necessidade dos gestores em compreender sobre como funciona o processo de elaboração, administração, execução e fiscalização do orçamento. Isso é fundamental sobre o ponto de vista de que cada membro do ciclo precisa deter os conhecimentos necessários sobre os princípios orçamentários de legalidade, universalidade, unidade, anualidade, exclusividade e especificação. Apesar disso, os dados apresentados na Tabela 13 indicam que 55% dos entrevistados acertaram sobre o quesito que trata sobre princípios orça-

mentários, o que revela o despreparo das autoridades que atuam no processo de gestão dos recursos públicos, quanto a compreensão do Orçamento público.

Tabela 13 – Princípios Orçamentários.

Questionamentos	Prefeitos		Vereadores		Secretário de Finanças		Tesoureiros	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Errou	8	100	29	54	0	0	0	0
Acertou	0	0	25	46	10	100	10	100
Total	8	100	54	100	10	100	10	100

Fonte: Pesquisa de Campo (2011).

Nesse ínterim, destaca-se que os gestores públicos que atuam na Microrregião de Sousa/PB estão despreparados para a atuação no gerenciamento dos recursos públicos, principalmente no que tange ao orçamento. Isso revela que os potenciais erros e acertos, com o gerenciamento dos recursos, são realizados sem o conhecimento necessário para o desenvolvimento de uma boa gestão pública. Tal fato afeta os serviços públicos oferecidos a sociedade e demonstra a necessidade dos gestores em compreender e observar ao que preceitua a Lei n.º 4.320/1964, quanto a elaboração, execução e fiscalização do orçamento público, observando os princípios e normas aplicáveis a esse setor.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

O presente estudo objetivou analisar a percepção dos gestores municipais quanto ao controle financeiro da Microrregião de Sousa/PB, em relação à utilização do orçamento público no processo de gestão. Para tanto, aplicou-se um questionário tratando sobre aspectos normativos e teóricos inerentes ao orçamento públicos, junto aos indivíduos que ocupam cargos de gestão: prefeito, vereador, secretário de finanças, tesoureiro.

Considerando os achados do estudo, quanto ao orçamento público, os dados apontam que o nível de compreensão dos gestores públicos eleitos (prefeitos e vereadores), que atuam na Microrregião de Sousa/PB, é insuficiente, principalmente quando se trata dos estágios das despesas (75%) e receitas (90%) públicas. Isso aponta a necessidade dos mesmos passarem por cursos de aperfeiçoamento e treinamento sobre as premissas que norteiam o orçamento público e o adequado gerenciamento dos recursos.

Os dados indicam que os prefeitos e vereadores são extremamente dependentes dos conhecimentos dos secretários e tesoureiros que ocupam cargos de confiança no processo de gestão dos recursos públicos. Tal fato é perceptível observando a exigência de qualificação profissional de nível técnico ou superior, no ato da contratação, para elaboração e execução da peça orçamentária, apesar das decisões serem, em algumas situações, de cunho mais político do que profissional.

Os dados apontam outra preocupação, no que diz respeito ao fato dos vereadores não detem conhecimentos suficientes para compreender questões relacionadas as leis orçamentárias (80%), sua subdivisão (96%) e regras (83%). Tais fatos comprometem as decisões tomadas pela Câmara Municipal, principalmente quanto a aprovação de um orçamento que atenda não só aos interesses políticos do Prefeito, mas as necessidades da sociedade em termos de serviços públicos de educação, saúde e segurança. Essa preocupação é pertinente, porque se os vereadores detiverem informações mínimas sobre a peça orçamentária, o mesmo terá condições de propor emendas voltadas a maximização dos recursos públicos e ao atendimento dos interesses da sociedade.

Com base nos achados, destaca-se que os gestores públicos da Microrregião de Sousa/PB estão desatentos quanto às questões orçamentárias, o que gera certa incoerência em termos de eficácia no processo de gestão dos recursos públicos e no controle financeiro. Tais fatos apontam para

a necessidade de buscar alternativas que propiciem aos gestores deterem conhecimentos suficientes para maximizar os recursos em prol das necessidades da sociedade. Na prática, isso sugere que os gestores eleitos busquem apoio técnico no sentido de se capacitarem e poderem utilizar o orçamento como uma efetiva ferramenta de gestão pública.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. G. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (orgs.). *Economia do Setor Público no Brasil (75-102)*. Rio de Janeiro: Editora Campus e FGV, 2004.
- BECHELAINÉ, C. H. O.; SILVEIRA, M. C.; NEVES, C. B. O modelo de gestão pública por resultados em Minas Gerais analisado à luz da experiência do Programa Estado para Resultados. *Revista do Serviço Público Brasília*, v. 63, n. 4, p. 455-473, out./dez., 2012.
- BRASIL. Constituição Federal 1988 (CF/1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 2000.
- _____. Lei Federal n.º 4.320, de 17 de março de 1964. *Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 20 jan. 2011.
- CAIDEN, N.; WILDAVSKY, A. *Planning and budgeting in poor countries*. 6. ed. New Brunswik (U.S.A.) and Oxford (U.K.): Transaction Publishers Boston, 2003.
- FADUL, E. M. C.; MAC-ALLISTER, M. A. S.; SILVA, L. P. Ensaio de interpretações e estratégias para o campo da Administração Pública no Brasil. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1437-1458, nov./dez. 2012.
- FERLIE, E. et al. *Nova Administração Pública em ação*. Brasília, DF: UnB/ENAP, 1999.
- FJV – FUNDAÇÃO JOÃO GOULART. Prefeitura do Rio de Janeiro. *Noções de orçamento público*. 1º Programa de Formação do Nível Inicial de Agente do Sistema Municipal de Administração. Rio de Janeiro: Instituto de Administração Pública da Cidade do Rio de Janeiro, 2007.
- GASPAR, P. S. *Um estudo sobre o sistema de controle interno no governo do Estado de São Paulo*. PUC. Universidade Católica de São Paulo: 1998.
- GIACOMONI, J. *Orçamento público*. 13. ed. ampl., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2005.
- GOMES, E. G. M. *Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais*. 2009. 187 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo). Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas, EA-ESP, São Paulo, 2009.
- HENDRIKSEN, E.; VAN BREDA, M. *Teoria da Contabilidade*. São Paulo, Atlas, 1999.

- HORNGREN, C. T. *Introdução à contabilidade gerencial*. 5. ed. Rio de Janeiro: Prentice Hal do Brasil, 2005.
- KOHAMA, H. *Contabilidade pública: teoria e prática*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- LIMA, D. V.; CASTRO, R. G. *Contabilidade pública: integrando união, estados e municípios (SIAFI e SIAFEM)*. São Paulo: Atlas, 2003.
- MACHADO JR, J. T.; REIS, H. C. *Contabilidade empresarial*. 28. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1998.
- MATIAS, A. B.; CAMPELLO, C. A. G. B. *Administração financeira municipal*. São Paulo: Atlas, 2000.
- MATIAS-PEREIRA, J. *Manual de Gestão Pública Contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2007.
- MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MIRANDA, G. M. *Contabilidade governamental: aspectos legais e técnicos*. Escola de Contas e Capacitação "Prof. Pedro Aleixo": Belo Horizonte, 2000.
- OLIVEIRA, A. *Análise do sistema de contabilidade pública como suporte ao controle do ciclo orçamentário dos municípios da região metropolitana de Curitiba/PR*. 2006, 173 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Blumenau, Blumenau, 2006.
- RIBEIRO, A. C. P. A. P. et al. *Gestão por Resultados na Administração Pública: A Implantação no Núcleo Estadual do Ministério da Saúde em Alagoas*. In: Congresso Nacional de Excelência em Gestão, 7, 2011, Niterói. *Anais...* Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2011.
- ROCHA, D. G.; MARCELINO, G. F.; SANTANA, C. M. *Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira*. *RAUSP*, São Paulo, v. 48, n. 4, p. 813-827, out. /dez. 2013.
- SANTOS, A. J. *Orçamento Público e os Municípios: alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na Administração Pública municipal*. *Revista eletrônica de Administração*, Porto Alegre, v. 7, n. 4, p. 1-23, jul./ago. 2011.
- SCHICK, A. *Conflitos e soluções no orçamento federal*. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (orgs.). *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2006 (volume 2).
- SERRA, A. *Modelo aberto de gestão para resultados no setor público*. Natal: SEARH, 2008.
- SILVA, L. M. *Contabilidade governamental: um enfoque administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002.
- WILGES, I. J. *Finanças Públicas: orçamento e direito financeiro Para cursos e concursos*. Porto Alegre: AGE, 2006.
- XAUSA FILHO, L. *Abordagens Recentes no Orçamento Público*. Disponível em: <http://www.sindaf.com.br/estudosTecnicos.asp>. Acesso em: 05 abril 2010.