

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

RAFAEL SOUSA LIMA

ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO NO NÍVEL DAS
ORGANIZAÇÕES GOVERNAMENTAIS: O CASO DA POLÍCIA FEDERAL

Rio de Janeiro

2012

RAFAEL SOUSA LIMA

**ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO NO NÍVEL DAS
ORGANIZAÇÕES GOVERNAMENTAIS: O CASO DA POLÍCIA FEDERAL**

Dissertação para cumprimento de requisito à obtenção de título de Mestre em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (EBAPE/FGV). Área de Concentração: Planejamento, Programação e Orçamento Público.

Orientador: Prof. Dr. Armando Santos Moreira da Cunha

Rio de Janeiro

2012

Lima, Rafael Sousa

Orçamento público como instrumento de gestão no nível das organizações governamentais: o caso da Polícia Federal / Rafael Sousa Lima. – 2012.
83 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Armando Santos Moreira da Cunha.

Inclui bibliografia.

1. Orçamento. 2. Administração pública. 3. Planejamento estratégico. I. Cunha, Armando, 1947- . II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 353.00722



FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS

RAFAEL SOUSA LIMA

**ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO NO NÍVEL
DAS ORGANIZAÇÕES GOVERNAMENTAIS: O CASO DA POLÍCIA
FEDERAL.**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Data da defesa: 01/03/2012

Aprovada em: 01/03/2012

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

Armando Santos Moreira da Cunha
Orientador (a)

Ricardo Lopes Cardoso

Francisco José dos Santos Alves

AGRADECIMENTOS

Ninguém faz um trabalho sem ajuda de alguém.

À Professora Sylvia Constant Vergara, pela inspiração.

Aos colegas de trabalho, que permitiram e ajudaram na concretização desse desafio.

Ao Amigo Professor Gladston Guimarães Naves, pela paciência e sabedoria compartilhada.

Ao Professor Armando Cunha, pelos ensinamentos e orientações que iluminaram meu caminho nessa experiência acadêmica.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é esclarecer em que medida o orçamento é utilizado como instrumento de gestão no âmbito da Polícia Federal. Para isso, foram estudados os principais conceitos relacionados ao assunto, bem como diversos documentos, entre eles as leis orçamentárias de 2007 a 2011 e a Carta de Serviços ao Cidadão elaborada pelo órgão, ferramenta de gestão concebida pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública). Ainda, foram realizadas entrevistas com os dirigentes da instituição (gestão 2007/2010), sendo que se procedeu a uma amostragem não probabilística, tendo em vista a facilidade de acesso ao alto escalão da instituição. A pesquisa valeu-se de procedimentos de cunho qualitativo e teve por intuito explorar cenários do ponto de vista dos atores envolvidos. Verificou-se que, na teoria, o órgão busca alinhar o seu orçamento com o planejamento estratégico e os serviços prestados à sociedade. Contudo, na prática, esse desejo ainda não virou realidade, sendo que a prática do incrementalismo – o orçamento é elaborado com ajustes no orçamento do ano anterior – ainda é encontrada no órgão. A conclusão é que na Polícia Federal o sentido das decisões orçamentárias tem por início os meios e por fim os resultados. Portanto, seu orçamento pouco atua como instrumento de gestão. Por outro lado, deve-se reconhecer o avanço do órgão no aumento do fluxo de informações na esfera orçamentária com diminuição de decisões conflitantes, o que reflete em maior harmonia entre os setores da instituição.

Palavras-chave: Orçamento público. Gestão Pública. Planejamento Estratégico. Instrumento de Gestão.

ABSTRACT

The aim of this study is to clarify to what extent the budget is used as a management tool in Brazilian Federal Police. For this, the main concepts related to the subject were studied, as well as several documents, including budget from 2007 to 2011 and the Letter of Citizen Service, a management tool designed by the Public Management National Program (GestPública). Also, interviews were conducted with the main managers of the institution (management 2007/2010). The research is focused on qualitative procedures and explore scenarios from the standpoint of the actors involved. It was noted that, in theory, the Federal Police seeks to align budget with strategic planning and services offered to society. Nevertheless, in practice, this wish has not come true. It is possible to conclude that the budget decisions in Brazilian Federal Police are based on the resources and not on the results. Its budget barely works as a management tool. On the other hand, it recognizes the progress to avoid conflicting decisions and facilitate the flow of information in the budget sphere, which reflects in greater harmony between the various units of the institution.

Key-words: Public Budget, Public Management, Strategic Planning, Management Tool.

LISTA DE ABREVIATURAS

ASIP - Associação Internacional de Orçamento Público
COF - Coordenação de Orçamento e Finanças
CPLAM - Coordenação-Geral de Planejamento e Modernização
DFSP - Departamento Federal de Segurança Pública
DLOG - Diretoria de Administração e Logística Policial
DRPB - Departamento Regional de Polícia de Brasília
EGPE - Escritório de Gestão de Projetos Estratégicos
FGV - Fundação Getúlio Vargas
Funapol - Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal
GEB - Guarda Civil Especial de Brasília
Gespública - Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
MJ - Ministério da Justiça
MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NI - Número-índice
OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ONU - Organização das Nações Unidas
PF - Polícia Federal
PLOA - Projeto de Lei Orçamentária Anual
PPA - Plano Plurianual
SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIAPE - Sistema Integrado de Administração de Pessoal do Governo Federal
SIDOR - Sistema Integrado de Dados Orçamentários
SIGPLAN - Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento
SISPLAM - Sistema de Plano de Metas
SOF - Secretaria de Orçamento Federal
STN - Secretaria do Tesouro Nacional

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Orçamento da Polícia Federal, por grupo de despesa – 2007/2010	51
Tabela 2 - Variação do orçamento da Polícia Federal, valores corrigidos, por grupo de despesa - 2007/2010.....	52
Tabela 3 - Valores do orçamento da Polícia Federal, por grupo de despesa – 2007/2010	78
Tabela 4 - Valores do orçamento da Polícia Federal, corrigidos pelo IPCA, por grupo de despesa - 2007/2010.....	81

LISTAS DE FIGURAS

Figura 1 - Orçamento e gestão governamental.....	30
Figura 2 - Estrutura organizacional	40
Figura 3 - Portfólio Estratégico da Polícia Federal.....	45
Figura 4 - Sistemática da proposta orçamentária da PF.....	47
Figura 5 - Orçamento da Polícia Federal em 2011, por grupo de despesa.....	52
Figura 6 - Recursos do Tesouro Nacional, por programa de governo	53
Figura 7 - Programa “Prevenção e Repressão à Criminalidade” na LOA 2011	55
Figura 8 - Programa “Modernização da Polícia Federal” na LOA 2011	56
Figura 9 - Similaridade entre ações estratégicas e ações orçamentárias.....	59
Figura 10 - Evolução do grupo de despesa “Outras Despesas Correntes”	66
Figura 11 - Fluxo do processo de elaboração e aprovação do Plano de Metas Anual.....	77
Figura 12 - Inflação no período de 2007 a 2010, pelo IPCA	80

SUMÁRIO

1	O PROBLEMA	11
1.1	Introdução.....	11
1.2	Objetivos	12
1.3	Suposição	13
1.4	Delimitação do estudo.....	14
1.5	Relevância do estudo	15
2	ORÇAMENTO E GESTÃO NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS	18
2.1	Conceito de orçamento público	18
2.2	Dinâmica orçamentária no contexto brasileiro.....	22
2.3	Orçamento como instrumento de gestão	25
3	METODOLOGIA	31
3.1	Tipo de pesquisa	31
3.2	Universo e amostra	31
3.3	Coleta de dados.....	32
3.4	Tratamento dos dados	33
3.5	Limitações do método.....	34
4	POLÍCIA FEDERAL	36
4.1	Segurança pública no Brasil	36
4.2	Histórico da instituição	37
4.3	Organização administrativa e atribuições	38
4.4	Planejamento estratégico.....	42
4.5	Orçamento da Polícia Federal	45
4.5.1	Processo orçamentário na PF	46
4.5.2	Plano de metas anual.....	48
4.5.3	Composição do orçamento	51
4.5.3.1	Nos anos de 2007 a 2010.....	51
4.5.3.2	No ano de 2011	52
5	ORÇAMENTO E SUA CONTRIBUIÇÃO À GESTÃO NA POLÍCIA FEDERAL	57
6	CONCLUSÕES E SUGESTÕES	70
	APÊNDICE A – ETAPAS DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO INTERNO	77
	APÊNDICE B – VALORES DO ORÇAMENTO DA POLÍCIA FEDERAL	78

APÊNDICE C – VALORES DO ORÇAMENTO DA POLÍCIA FEDERAL CORRIGIDOS PELO IPCA.....	79
APÊNDICE D – ROTEIRO PARA AS ENTREVISTAS	82

1 O PROBLEMA

Este capítulo se destina a apresentar o problema investigado por meio de uma abordagem introdutória do tema e exposição dos objetivos da pesquisa, assim como explanação sobre a delimitação e a relevância do estudo.

1.1 Introdução

De acordo com Ferreira (2008), a palavra “orçamento” significa ato ou efeito de orçar, calcular, discriminar a origem e a aplicação de recursos para certo fim. Essas atividades estão presentes no cotidiano de qualquer pessoa que, de alguma forma, decide como suprir suas necessidades com os recursos financeiros de que dispõe.

Em sentido amplo, o conceito apresentado também se aplica a variadas organizações, seja no setor privado ou público. Toda organização precisa planejar e controlar suas disponibilidades financeiras de modo a atender suas necessidades no decorrer de determinado período.

No âmbito governamental, o orçamento é tido como um instrumento disciplinador das contas públicas, porém com um viés mais político do que econômico, desempenhando o papel de conciliador entre despesas e receitas.

Atualmente, um dos principais desafios para os governos é a melhoria do desempenho do setor público e de suas organizações, de modo a assegurar a efetividade das políticas e programas concebidos, com pleno cumprimento das missões institucionais e atendimento das demandas sociais.

Entre os esforços em busca do aperfeiçoamento da gestão pública, destacam-se a determinação mais precisa de objetivos e metas, a preocupação com a transparência e a prestação de contas (*accountability*), a orientação para os “clientes”, o emprego de linguagem mais clara e simples, o foco nos resultados e a identificação e definição dos efeitos que se deseja provocar na sociedade.

Em um contexto de restrição orçamentária, a discussão em torno da função do orçamento como instrumento de gestão no nível das organizações públicas se insere na agenda governamental. O objetivo é que o orçamento seja entendido não só como um

instrumento de planejamento, mas também como uma ferramenta capaz de auxiliar na construção de um ambiente de harmonia entre os setores de uma organização, auxiliando na antecipação de ações e aumentando o potencial de reação dos órgãos frente às adversidades e imprevistos inerentes à gestão governamental. Ainda, é preciso relacionar os recursos disponíveis com os resultados almejados, de modo a criar informações que auxiliem o processo de tomada de decisão. Dessa forma, o orçamento assume o papel de ferramenta gerencial com enorme potencial de transformação qualitativa na gestão pública.

Destarte, esta pesquisa tem como instituição analisada a Polícia Federal (PF). Numa primeira perspectiva, verificou-se haver sinais de que esse órgão, referência nacional no combate ao crime organizado, atua com base em um orçamento meramente incremental, elaborado a partir de ajustes marginais no orçamento do ano anterior, com poucas informações sobre os “produtos” entregues à sociedade e praticamente sem vínculo com o planejamento estratégico do órgão.

Diante desse quadro de aprimoramento da gestão governamental e da discussão acerca da função do orçamento como instrumento de gestão no nível das organizações públicas, indagou-se: em que medida o orçamento é utilizado como instrumento de gestão no âmbito da PF?

1.2 Objetivos

Este trabalho teve por objetivo final investigar em que medida o orçamento é utilizado como instrumento de gestão no âmbito da PF.

Para alcançar esse objetivo foi necessário ultrapassar objetivos intermediários. De acordo com Vergara (2010), os objetivos intermediários são etapas do caminho a ser percorrido para atingir o objetivo final. Esta pesquisa teve os seguintes objetivos intermediários:

- a) expor conceitos relacionados a orçamento público, de modo a possibilitar o debate sobre sua atuação como ferramenta gerencial;

- b) apresentar a organização em estudo, incluindo seu histórico institucional, suas atribuições constitucionais e seu planejamento estratégico;
- c) analisar o processo orçamentário na PF e a composição do orçamento destinado ao órgão; e
- d) verificar a correlação entre os conceitos modernos de gestão com a utilização do orçamento na PF.

1.3 Suposição

Cunha (2007) elenca algumas constatações sobre o processo orçamentário em organizações governamentais:

- a) o alcance do planejamento nas organizações é insuficiente para direcionar as propostas orçamentárias;
- b) certo grau de alienação em relação à fase de aprovação do orçamento, com pouco comprometimento com o orçamento aprovado;
- c) o envolvimento dos participantes com a dinâmica orçamentária em suas organizações tem sido fragmentada, dificultando uma visão clara de todo o processo;
- d) confusão entre os conceitos “produtos” e “resultados” no aspecto de controle orçamentário; e
- e) prevalência dos controles prévios em detrimento do desempenho desejado.

Em sintonia com as constatações do autor e com base em levantamentos preliminares, partiu-se da suposição que na PF o orçamento pouco serve de referência para tomada de decisão, sendo que os gestores desconhecem o potencial do orçamento como ferramenta gerencial.

Presumiu-se que a leitura e análise do orçamento, da forma como aprovado em lei, não permite o claro entendimento das intenções e ações do órgão no curto e médio prazo, havendo pouco alinhamento do orçamento com o planejamento estratégico do órgão.

Ainda, que, apesar da previsão legal, não existem indicadores para acompanhamento e avaliação do desempenho do órgão, tampouco mensuração dos resultados alcançados, sendo os controles *ex ante*, mais preocupados com a observância dos processos prescritos e menos com a estratégia da instituição.

1.4 Delimitação do estudo

O estudo das finanças públicas é um campo sem fronteiras. Trata-se de um assunto extremamente complexo, amplo, que acompanha o constante processo evolutivo da sociedade. Novas teorias são criadas, exploradas e debatidas periodicamente. Não cabe a esta pesquisa abordar toda a matéria em profundidade.

Nesse campo de estudo há uma enorme diversidade de assuntos, sendo o orçamento governamental um dos temas em destaque na atualidade. Esse ponto, por sua vez, também pode ser investigado sob diversos prismas, a depender do pesquisador.

Diante desse rol de possibilidades, torna-se necessário explicitar “para o leitor o que fica dentro do estudo e o que fica fora” (VERGARA, 2010, p. 23). Assim, este trabalho, que apresenta como tema o orçamento público, teve como único escopo pesquisar o emprego dessa ferramenta como instrumento de gestão nas organizações públicas, seja no planejamento das ações, na identificação e solução dos problemas ou na divulgação de informações relevantes.

O órgão escolhido para pesquisa foi a Polícia Federal. Optou-se por analisar seu processo orçamentário interno, o planejamento estratégico do órgão e a distribuição dos recursos colocados à disposição da PF por meio das leis orçamentárias dos anos de 2007 a 2011, sendo essa amplitude suficiente para o alcance dos objetivos propostos.

1.5 Relevância do estudo

Nos dias de hoje, é inegável que a sociedade brasileira carece de melhorias em diversas áreas nas quais há, ou deveria haver, forte atuação governamental: educação, saúde, habitação, emprego, lazer etc.

Um dos principais anseios da sociedade, quiçá o maior, envolve a segurança pública. É constante a divulgação pela mídia, com o consequente e intenso debate popular, de notícias assustadoras no campo da segurança. Essas ameaças se fazem presentes em diferentes manifestações, como no homicídio e latrocínio, na corrupção, no tráfico de seres humanos, de drogas e de armas e no terrorismo.

A sociedade não pode mais fechar os olhos para a seguinte constatação: o crescimento do cenário de criminalidade e do estado coletivo de insegurança que dele faz prevalecer tem influência bastante negativa para as famílias e para o desenvolvimento sustentável de qualquer sociedade.

Na atual economia globalizada, o chamado “crime organizado” movimenta altas quantias de dinheiro. Por causa de sua natureza clandestina, é difícil estimar a soma total de recursos que passa pelos mecanismos de lavagem¹. De acordo com estimativas divulgadas pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, a quantia de dinheiro lavado globalmente em um ano varia entre US\$ 500 bilhões e US\$ 1 trilhão, o que torna a tarefa de combater o crime organizado mais urgente do que nunca.

De acordo com dados da Fundação Getúlio Vargas (FGV)², o custo da violência no Brasil gira em torno de 10% do Produto Interno Bruto. Recursos que poderiam gerar vagas no banco das escolas e empregos tornaram-se voláteis no combate o crime. Pior que isso, a escalada da violência inibe investimentos internos e externos, afetam o consumo e acabam por favorecer apenas e tão somente os serviços especializados em segurança. Em vez

¹ Como forma de se beneficiarem do "dinheiro sujo" sem levantar suspeitas e deixar vestígios, os criminosos buscam legalizá-lo e reintegrá-lo na economia formal por meio de um processo conhecido como lavagem de dinheiro.

² Brasil Econômico: Violência, um obstáculo ao crescimento econômico. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em 23.07.2011.

de investir em infraestrutura, mais escolas e hospitais, o Estado acaba tendo de aplicar recursos em penitenciárias, tribunais e em serviços de apoio às vítimas.

Parece haver um razoável consenso de que o alcance da almejada segurança pública depende do fortalecimento das entidades estatais. Nesse sentido, desde o final do século passado, intensificaram-se no Brasil os debates e a mobilização em torno da modernização das instituições públicas nacionais.

Mudanças institucionais e comportamentais que contribuam para aumentar a eficiência das atividades estatais e, conseqüentemente, atender às demandas da sociedade devem merecer especial atenção no debate sobre as reformas que se fazem necessárias para melhorar a qualidade dos serviços prestados pelo Estado.

O repensar de estruturas e processos de gestão implica adaptar novos conceitos, ideias e práticas à natureza e peculiaridades de cada órgão. As iniciativas e soluções devem buscar benefícios que justifiquem a própria existência das organizações e a promoção dos melhores serviços possíveis aos cidadãos.

Nessa linha, os gestores governamentais tem buscado mais a obtenção de resultados do que a observância de normas e procedimentos. No caminho da transformação institucional, novas bases legais e adequado suporte administrativo e financeiro são fundamentais para assegurar o pleno cumprimento das missões institucionais e, efetivamente, garantir a prestação dos serviços que a sociedade necessita.

No Brasil, um dos obstáculos a ser superado nesse processo de inovação é a limitação de recursos nas contas do governo. Se não houvesse escassez, não haveria problemas de alocação de recursos entre os diversos órgãos. Entretanto, esse não é o quadro atual das finanças públicas nacionais, apesar de ser o processo de planejamento e orçamento elemento central para assegurar um bom desempenho das organizações.

Osborne e Gaebler (1994) ponderam sobre a seguinte situação: se líderes pedirem aos seus funcionários que se concentrem na missão a cumprir, mas o sistema orçamentário lhes pedir para seguir regras e não exceder os limites de gastos para cada item, eles, com certeza, darão ouvidos ao sistema. Para esses autores, ao exercer o controle sobre os

gastos públicos, o orçamento representa a tentativa de evitar o mau gerenciamento, mas também acaba por impossibilitar o bom gerenciamento.

A melhoria do serviço prestado pelo Estado, em qualquer ramo de atividade, depende de uma série de fatores vinculados à gestão dos recursos públicos: previsões de gastos mais realistas e alinhadas com a estratégia governamental; substituição da prática incrementalista do orçamento por novos modelos voltados para os resultados; estabelecimento de vínculos consistentes entre os objetivos estratégicos e as propostas orçamentárias elaboradas em nível organizacional; e capacidade das organizações atuarem em sintonia com as macro políticas de governo.

As conclusões expostas ao final desta pesquisa podem fomentar a construção de uma estratégia para renovação do atual modelo de gestão orçamentária na PF. O ganho pretendido com a efetiva utilização do orçamento como instrumento de gestão é que os escassos recursos sejam mais bem alocados no cumprimento das atribuições constitucionais do órgão e no saneamento dos problemas da sociedade.

Vale lembrar a assertiva de Cunha e Rezende, os quais destacam que o orçamento público pode colaborar na “transformação qualitativa da gestão pública, tanto no nível macro quanto no organizacional” (REZENDE e CUNHA, 2005, p. 9). Apesar das discussões estarem centradas em assuntos macroeconômicos, o autor explica que é preciso ampliar o debate para a gestão orçamentária exercida nas organizações governamentais, numa ação mais individualizada, percebendo diferenças e criando espaços para experimentação e avanços. Nesse sentido, torna-se imprescindível conscientizar e, principalmente, incentivar os atores que atuam na gestão da coisa pública.

O resultado dessa pesquisa pode, ainda, servir de consulta para futuros estudos focados no emprego do orçamento como ferramenta de gestão nas organizações públicas.

Neste primeiro capítulo foi apresentado o problema a ser investigado, com uma contextualização do tema e definição dos objetivos da pesquisa, bem como a delimitação e a relevância do estudo.

2 ORÇAMENTO E GESTÃO NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Este capítulo tem por objetivo oferecer uma revisão da literatura atinente ao assunto. Como ponto de partida, é abordado o conceito de orçamento público. Em seguida, expõe-se um arcabouço teórico sobre a dinâmica orçamentária brasileira. Por último, discorre-se sobre a atuação do orçamento como instrumento de gestão no setor público.

2.1 Conceito de orçamento público

O orçamento representa um dos mais antigos instrumentos de planejamento e execução das finanças públicas. Para melhor compreender o conceito de orçamento na esfera pública, é pertinente expor algumas considerações de Giacomoni (2000) sobre esse tema. O autor divide a história de sua evolução conceitual em duas fases: o orçamento tradicional e o orçamento moderno.

Para ele o orçamento tradicional é um instrumento disciplinador das finanças públicas, sendo uma ferramenta de controle político sobre os executivos, pois rebaixa os aspectos econômicos a uma posição secundária e apenas coloca frente a frente as despesas e as receitas. No plano técnico, este orçamento adota classificações somente para instrumentalizar o controle das despesas.

Por outro lado, o conceito de orçamento moderno constitui-se de um ideal gerencial, sendo sua essência auxiliar o processo administrativo e a programação de trabalho do governo. Esse orçamento moderno pode ser utilizado, inclusive, como instrumento de política fiscal do governo, com estabilização ou ampliação da atividade econômica. Para Giacomoni (2000), o orçamento moderno é constituído de componentes já assimilados pelos orçamentos mais avançados e, principalmente, de outros apenas idealizados pelas correntes doutrinárias.

De forma a comparar esses modelos orçamentários, esse autor propõe imaginar uma linha, onde os orçamentos tradicional e moderno sejam o ponto inicial e o ponto final, respectivamente. Assim, poder-se-ia identificar nesse contínuo diversos tipos de orçamentos públicos. À medida que o orçamento real vai se aproximando do ideal moderno, este é enriquecido por novos conceitos e técnicas, o que faz retornar aquele para uma posição

intermediária, sendo que o orçamento moderno é uma tarefa virtualmente impossível de ser realizada.

Numa outra perspectiva, Bezerra (2007) pondera que o orçamento pode ser visualizado sob três dimensões. A primeira é a dimensão jurídica, sendo o orçamento público uma lei em todos os sentidos, no tocante à realização de despesas e à arrecadação de receitas. A elaboração e a aprovação do orçamento público seguem o processo legislativo de discussão, emenda, votação e sanção presidencial. A segunda dimensão é a econômica. Por meio do orçamento, o governo redistribui os recursos arrecadados da sociedade. Nesse sentido, ele é o principal instrumento para a viabilização das políticas públicas de distribuição de renda. A terceira dimensão – política – está caracterizada no processo de elaboração, aprovação e gestão do orçamento, na medida em que são incorporados necessariamente interesses conflitantes da sociedade.

Já Carvalho (2008) destaca a existência do modelo de orçamento-programa, instrumento difundido pela Organização das Nações Unidas (ONU), a partir da década de 50, inspirado na experiência do orçamento de desempenho nos Estados Unidos da América. Para o autor, o orçamento-programa caracteriza-se pelo fato de a elaboração orçamentária ser feita em função daquilo que se pretende realizar no futuro, ou seja, é um instrumento de planejamento que permite identificar os programas de trabalho dos governos, seus projetos e atividades a serem realizados e ainda estabelecer os objetivos, as metas, os custos e os resultados alcançados.

Giacomoni (2000) explica que a ênfase nas realizações não se constituía, naquela época, em novidade, pois já era defendida pelos reformistas americanos do início do século. O autor complementa afirmando que em 1959 a ONU conceituava orçamento-programa como:

Um sistema em que se presta particular atenção às coisas que um governo realiza mais do que às coisas que adquire. As coisas que um governo adquire, tais como serviços pessoais, provisões, equipamentos, meios de transporte etc., não são, naturalmente, senão meios que emprega para o cumprimento de suas funções. As coisas que um governo realiza em cumprimento de suas funções podem ser estradas, escolas, terras distribuídas, casos tramitados e resolvidos, permissões expedidas, estudos

elaborados ou qualquer das inúmeras coisas que podem ser apontadas. O que não fica claro nos sistemas orçamentários é esta relação entre coisas que o governo adquire e coisas que realiza. (MARTNER³, apud GIACOMONI, 2000, p. 157)

No entendimento de Giacomoni (2000), a primeira condição para a adoção do orçamento-programa é a definição clara dos objetivos governamentais, a partir dos quais são elaboradas metas mais específicas por setor ou região, gerando programas e projetos.

Outra condição necessária é a compatibilidade entre os objetivos, sendo que os riscos de conflitos não ocorrem apenas em objetivos gerais. A incompatibilidade pode existir entre os objetivos individuais dos programas, no âmbito do próprio orçamento. A origem de problemas está na multiplicidade de entidades formuladoras de programas e nas dificuldades de coordenação dos escalões superiores.

Superada a definição dos objetivos governamentais, destacam-se os programas e as atividades. Elemento básico da estrutura do orçamento-programa, o Programa pode ser conceituado como “o campo em que se desenvolvem ações homogêneas que visam ao mesmo fim” (GIACOMONI, 2000, p. 166). Já atividade é a “divisão do esforço total, dentro de um programa ou subprograma, em um tipo de trabalho razoavelmente homogêneo, cujo propósito é contribuir para a realização do produto final de um programa.” (NAÇÕES UNIDAS, Op. Cit. apud GIACOMONI, 2000, p. 42)

Giacomoni (2000) ressalta que é com base na classificação por Atividades que o orçamento-programa é elaborado, apresentado, executado e controlado, constituindo a Atividade o instrumento de operacionalização do orçamento e peça básica das funções administrativas e gerenciais.

O terceiro componente fundamental do orçamento-programa, na visão de Giacomoni (2000), é a mensuração das operações do governo. Para o autor, é recomendado que o trabalho em busca dos objetivos governamentais expressos no orçamento seja mensurado, sendo essa medição uma das preocupações centrais nas atuais questões em torno do orçamento público. A avaliação dos resultados favorece a apresentação de propostas

³ MARTNER, Gonzalo. *Planificación y presupuesto por programas*. 4. ed. México: Siglo Veintiuno, 1972, p. 195.

orçamentárias, a distribuição dos recursos disponíveis (físicos, financeiros e de pessoal) e a adoção de ajustes necessários a novas exigências conjunturais e acontecimentos imprevistos.

O quarto e último elemento, mas não menos importante, do conceito de orçamento-programa defendido por Giacomoni (2000) é a incorporação, na elaboração e no controle orçamentário, de informações de custos. O autor comenta que um sistema de custos deve ser visto como um instrumento de racionalização da gestão financeira pública, sendo imprescindível na conciliação das necessidades de realizações com os escassos recursos existentes.

Na discussão em torno dos conceitos de orçamento é válido citar a ideia de orçamento de desempenho. Para Schick (2007), apesar de conceitualmente simples, esse modelo é de difícil implementação. O autor esclarece que o princípio básico é que os governos devem elaborar seus orçamentos com base nos resultados atuais ou esperados ao invés de ter por base seus insumos, tais como pessoal e suprimentos. Ao decidirem sobre questões orçamentárias, pondera o autor, os gestores públicos devem ter informações sobre os serviços prestados, os resultados esperados e os benefícios sociais resultantes da aplicação de recursos públicos.

Robinson e Last (2009) explicam que o orçamento baseado em desempenho tem por objetivo melhorar a eficiência e efetividade da despesa pública por meio da vinculação entre os recursos arrecadados pelo governo e os resultados esperados, com uso sistemático de informações de desempenho. De acordo com os autores, existem diferentes mecanismos para relacionar recursos e resultados, variando desde esquemas básicos até a utilização de sistemas gerenciais complexos para mensuração de resultados.

Para esses autores, o orçamento de desempenho não pode ser visto isoladamente, mas sim como parte de um ambiente gerencial maior voltado mais para resultados do que para processos internos. Isso significa maior motivação dos funcionários públicos, reestruturação organizacional para maior coordenação entre os órgãos e melhor prestação de serviços, entre outros.

Bezerra (2007) completa que o enfoque do orçamento de desempenho é a importância da independência gerencial na administração do orçamento. Isso se manifesta de forma concreta na oposição à prática orçamentária tradicional de alocar as dotações

orçamentárias a categorias detalhadas e proibir os órgãos públicos de transferir recursos entre rubricas de gastos. A lógica é que, se o que importa é o desempenho, os objetivos do processo orçamentário devem concentrar-se na responsabilidade pelos resultados e não na forma como eles são obtidos.

2.2 Dinâmica orçamentária no contexto brasileiro

No Brasil, o papel do orçamento no setor público foi regulamentado por diversas leis, passadas e atuais, sendo que o processo orçamentário esteve em constante evolução até chegar aos atuais princípios constitucionais. Na visão de Carvalho (2008), a Carta Magna de 88 foi a mais inovadora e a que contemplou os diversos avanços conquistados pela sociedade, principalmente a democratização do planejamento e do orçamento.

Giacomoni (2000) pondera que a Constituição Federal estabeleceu que a União e os Estados podem legislar concorrentemente nas questões que envolvem o orçamento, sendo que cabe a primeira estabelecer as normas gerais.

Essas normas básicas estão especificadas nos artigos 165 a 169 da Constituição, seção em que são abordados os aspectos relacionados aos orçamentos. Consta expressamente no artigo 165 que o Poder Executivo deve estabelecer, por meio de lei específica, o Plano Plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

Conforme consta na Carta Magna, o PPA é o instrumento de planejamento de médio prazo do Governo Federal que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Por sua vez, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é a norma que norteia a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) na medida em que dispõe para cada exercício sobre diversos assuntos, entre eles: as prioridades e metas da Administração Pública Federal, a estrutura e organização dos orçamentos, as diretrizes para elaboração e execução dos orçamentos da União e suas alterações, a dívida pública federal, as despesas da União com pessoal e encargos sociais e, ainda, as alterações na legislação tributária da União.

Cabe ressaltar que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) atribuiu à LDO a responsabilidade de tratar de outras matérias, tais como: estabelecimento de metas fiscais, a fixação de critérios para limitação de empenho e movimentação financeira, publicação da avaliação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores civis e militares, margem de expansão das despesas obrigatórias de natureza continuada e avaliação dos riscos fiscais.

Já a LOA é a lei por meio da qual o governo estima as receitas e autoriza as despesas de acordo com a previsão de arrecadação. No Congresso, deputados e senadores discutem na Comissão Mista de Orçamentos e Planos a proposta enviada pelo Poder Executivo, fazem as modificações que julgarem necessárias através das emendas e votam o projeto, que após aprovação é sancionado pelo Presidente da República e se transforma em lei. A Constituição determina que o orçamento deve ser votado e aprovado até o final de cada Legislatura.

Se durante o exercício financeiro houver necessidade de realização de despesas acima do limite que está previsto na LOA, o Poder Executivo submete ao Congresso Nacional projeto de lei de crédito adicional. Por outro lado, crises econômicas podem levar o Poder Executivo a editar Decretos com limites financeiros de gastos abaixo dos limites aprovados pelo Congresso. São chamados de Decretos de Contingenciamento em que são autorizadas despesas no limite das receitas arrecadadas.

É importante notar que a intenção do legislador constituinte foi determinar a adequação dessas três normas (PPA-LDO-LOA), que compõem a espinha dorsal do orçamento brasileiro, aos programas de governo. Consta expressamente no parágrafo 4º do artigo 165 da Carta Magna que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição serão elaborados em consonância com o PPA. Talvez o caso mais claro da obrigatória relação do orçamento com os programas governamentais esteja no artigo 167, que veda expressamente o início de programas ou projetos não incluídos na LOA.

No âmbito infraconstitucional, além das normas já mencionadas, cita-se a Lei nº 4.320, de 17 de março de 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.

Na visão de Reis (2010), a Lei nº 4.320/64 estabelece que o planejamento do controle gerencial e financeiro, das entidades de direito público interno, deve ser realizado com o objetivo de atender à Administração com informações que lhe possibilitem verificar se as metas programadas estão sendo alcançadas como planejadas e providenciar as medidas necessárias caso desvios sejam detectados.

Castro (2008) pondera que a Contabilidade Pública, em especial a orçamentária, foi organizada para contabilizar detalhadamente o orçamento nas estruturas para as quais foram estabelecidas as ações na forma de projetos e atividades. Entretanto, destaca esse autor, a forma burocrática de tratamento do orçamento acaba por não dar transparência aos custos das ações governamentais. Há concentração de muitas ações, agrupadas em projetos ou atividades padrões, para evitar se submeter ao poder legislativo, através de créditos suplementares.

Giacomoni (2000) afirma que, apesar de dispor sobre normas gerais de direito financeiro, a Lei nº 4.320/64 desce a particularidades diversas. Ao lado dos critérios tradicionais de classificação da despesa (Unidades Administrativas e Elementos), essa lei adota a classificação econômica e a classificação funcional. Com a publicação da Portaria nº 9, de 28 de janeiro de 1974, do então Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, a classificação funcional-programática da despesa orçamentária foi, pela primeira vez, regulamentada e aplicada às três esferas de governo. Essa nova classificação representou um importante passo qualitativo na direção do orçamento-programa no Brasil.

Rezende e Cunha (2005) explicam que a reestruturação da classificação funcional-programática em todos os entes da federação ocorreu a partir do exercício de 2000, com a revogação da Portaria nº 9/74 pela Portaria nº 42/99. A partir de então, as funções, desdobradas em subfunções, tornaram-se classificadores da despesa, permitindo visualizar a integração planejamento-orçamento, conforme determinado na constituição federal.

Embora ainda amplamente respeitada e cumprindo seu papel no regimento das atividades orçamentárias e financeiras no país, a Lei nº 4.320/64 apresenta-se parcialmente obsoleta. Assim, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar nº 135/96, cujo texto foi inicialmente elaborado pelo Poder Executivo, sendo posteriormente modificado por substitutivo elaborado no Legislativo.

Além desse projeto, encontra-se tramitando no Senado Federal o Substitutivo que aprovou o Projeto de Lei do Senado nº 229, de 2009, e do apensado Projeto de Lei do Senado nº 248, de 2009, nos termos do Substitutivo, que foram apresentados pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal. Ambos foram de iniciativa do Poder Legislativo e atualmente se encontram em análise na Comissão de Assuntos Econômicos⁴.

2.3 Orçamento como instrumento de gestão

Com base em estudo sobre orçamento e gestão pública em diversos países, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2002) identificou que inovações recentes na administração pública têm focado mais a obtenção de resultados do que a observância de normas e procedimentos.

Essas inovações buscam três objetivos: disciplina fiscal, alocação de recursos de acordo com as prioridades governamentais e promoção da eficiência no uso dos recursos orçamentários. Para a OCDE (2002), a definição de um sistema de gestão pública voltado para esses focos está se tornando cada vez mais aceito, devendo o órgão central de orçamento perseguir esses objetivos quando da utilização de um sistema de elaboração de orçamento.

Em um contexto de reforma da gestão pública – ressalta a OCDE – implementar um novo modelo de gestão depende necessariamente de alterar o foco de atenção, antes voltado para os insumos e aos controles *ex ante*, transferindo-o para o esclarecimento das expectativas e mensuração de resultados *ex post*. O controle torna-se mais estratégico e menos preocupado com a observância dos processos prescritos.

No Brasil, no final da década de 90, a Emenda nº 19/98 incluiu no ordenamento jurídico brasileiro, de forma expressa na Constituição Federal, o princípio da eficiência. Meirelles (1998) define eficiência como o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. Para ele, esse é o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade.

⁴ Informações obtidas no sítio da Secretaria de Orçamento Federal. Acesso em 11.08.2011.

Essa inovação constitucional, além de modificar princípios e normas da Administração Pública, promoveu uma mudança filosófica no orçamento. Indicadores, meta e recursos passaram a conviver na mesma estrutura.

Desde então, explicam Wiemer e Ribeiro (2004), a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU) têm recomendado às instituições públicas federais a criação de indicadores de desempenho, não só como forma de medir a eficácia e eficiência da gestão, mas também para evitar que se estabeleçam parcerias onde o custo das atividades é maior que o praticado pela administração pública. Com o resultado da aplicação dos indicadores haveria a otimização dos resultados no setor público.

Na mesma linha, Cavalcante (2006) acredita que *accountability* é um componente central na conceituação de um orçamento moderno, uma vez que se faz necessária a existência de um sistema que possibilite “premiar os bons e punir os maus resultados” (DIAMOND, 2003⁵ apud CAVALCANTE, 2006). Contudo, na perspectiva desse autor, a forma de aferição de indicadores de desempenho das organizações federais não tem impactado, pelo menos em termos quantitativos, na dotação de recursos dos programas ou nas suas execuções orçamentárias, demonstrando falha no acompanhamento e avaliação das atividades do governo. E mais, o autor destaca que as informações disponíveis são pouco lidas, inclusive pelos órgãos governamentais, e ainda são elaboradas em linguagem técnica, a qual dificulta o entendimento por parte do cidadão comum.

Nesse contexto de modernização da gestão, Rezende e Cunha (2005) afirmam que a melhoria dos serviços prestados pelo governo é fundamental para alcançar os objetivos das políticas e programas formulados pelo governo. Para tanto, explicam os autores, é imprescindível uma visão holística por parte do governo, incluindo os vários agentes públicos e assegurando o cumprimento de suas missões institucionais. Deve o governo dedicar-se mais às questões orçamentárias, pois esse instrumento tem “enorme potencial de transformação qualitativa na gestão pública” (REZENDE e CUNHA, 2005, p. 9).

Nos dias de hoje, apontam Rezende e Cunha (2005), a elaboração do orçamento obedece ao princípio do incrementalismo, por meio do qual o orçamento de um

⁵ DIAMOND, Jack. Performance Budgeting: Managing the Reform Process. *IMF Working Paper 03/33*. Washington: International Monetary Fund, 2003.

ano é sempre elaborado com base no orçamento do ano anterior, com pequenas alterações para se ajustar aos recursos disponíveis.

Um dos questionamentos suscitados pelos autores envolve a busca pela forma adequada de conciliar a tendência ao incrementalismo com a necessidade de mudanças mais ousadas em determinadas políticas públicas. Para lidar com essa dificuldade, os autores indicam ações em dois níveis de complexidade:

No nível macro, trata-se da mobilização das lideranças políticas e da sociedade com vistas ao debate dos grandes problemas nacionais, de modo que dele resulte a formulação de objetivos estratégicos a serem consubstanciados no PPA. No nível micro, isto é, no âmbito das organizações governamentais que integram a administração pública, é preciso investir na capacidade para elaborar e implementar orçamentos menos “incrementais” e estabelecer um padrão de gestão voltado para a melhor utilização dos recursos existente. (REZENDE e CUNHA, 2005, p. 20)

Para os autores, as organizações públicas precisam desenvolver um pensamento estratégico em harmonia com as prioridades do governo. Nesse sentido, Villela (2006) afirma que no Brasil o problema da qualidade do gasto público perpassa pelo processo orçamentário. O autor explica que o pagamento de uma fatura pelo governo corresponde ao fim desse processo que se inicia por volta de fevereiro do ano anterior, quando se começa a discutir a LDO. Assim, a necessidade de planejamento torna-se fundamental, pois possibilita às instituições maior capacidade de controle sobre as suas ações no presente e no futuro.

Rezende e Cunha (2005) destacam que o processo de planejamento, ao lado do orçamento, é fator determinante para assegurar um bom desempenho para os entes públicos. Para os autores, “trata-se da tradicional relação ‘planejamento, orçamento e controle’, tão tradicional quanto, muitas vezes, pouco explorada em seu potencial para desempenho organizacional no setor público” (REZENDE e CUNHA, 2005, p. 122).

Na opinião desses autores, o orçamento se transformou em instrumento com grandes incertezas, incapaz de refletir as prioridades públicas e atuar no planejamento das ações do governo, fato que impede o Estado de responder adequadamente às demandas por políticas públicas para o desenvolvimento.

Em recente discussão⁶, a Associação Internacional de Orçamento Público (ASIP, 2011) defendeu que é necessário reforçar o alinhamento do planejamento do longo, médio e curto prazo das políticas públicas com o orçamento e a administração financeira do setor público. Assim, a ASIP (2011) recomendou o desenvolvimento de um programa de gestão que interligue o planejamento, o orçamento e a administração financeira do setor público, a fim de assegurar que os objetivos do governo atendam as necessidades dos cidadãos e protejam as políticas macro econômicas da volatilidade das crises externas, cada vez mais constantes. Ainda, a associação sugere que o orçamento por programa explicita a produção do Estado e os resultados do planejamento ao longo do tempo, sendo fundamental que o planejamento estratégico e o planejamento setorial tenham coerência com a macro estrutura do Estado.

De acordo com Rezende e Cunha (2005), entre os esforços de aperfeiçoamento da gestão pública, cabe destacar também a necessidade de determinar os objetivos e metas das organizações para viabilizar avaliações de desempenho. É preciso ter uma rotina por meio da qual esses objetivos e metas sejam definidos e constantemente atualizados, sempre com grande amplitude temporal, “muito além do calendário eleitoral ou de um mandato político” (REZENDE e CUNHA, 2005, p. 16).

Cokins (COKINS, 1999⁷ apud MARIO, SANTANA e SEDIYAMA, 2009) afirma que as organizações confundem orçamento com planejamento financeiro, por isto essa ferramenta passa a ser inadequada para revisão de política e planos, pois apenas quantifica os recursos a serem gastos, sem detalhá-los no nível recomendado. Nesse sentido, defende o autor, o orçamento pouco contribui para a gestão, pois não identifica as atividades essenciais e não reflete com precisão os custos dos recursos usados pelas atividades. Em contrapartida, a análise do desempenho projetado a partir do orçamento gerado com base em informações adequadas permite avaliar o grau de alinhamento deste com o planejamento estratégico da entidade, dotando a fase de aprovação do orçamento de uma lógica que integra o orçamento ao planejamento estratégico.

⁶ XXXVIII Seminário Internacional de Orçamento Público, realizado no período de 16 a 20 maio de 2011 na Nicaraguá.

⁷ COKINS, G. New age accounting: activity-based budgeting (ABB). ABC Technologies. Oregon, 1999.

Mario, Santana e Sedyama (2009) entendem que o orçamento pode ser caracterizado como um instrumento norteador das estratégias organizacionais e vice-versa, sendo capaz de proporcionar a previsibilidade das ações dos diversos agentes ligados às organizações.

Na visão de Jiambalvo (JIAMBALVO, 2002⁸ apud ALMEIDA, 2007), o orçamento é útil no processo de comunicação e coordenação, pois representa um plano formal que impõe aos gerentes considerar suas metas e objetivos, além de determinar maneiras de atingi-los. Dessa forma, torna-se um instrumento de comunicação das informações dos direcionamentos pretendidos pela organização ajudando a coordenar as atividades dos gestores.

Cunha (2010b) resume que, para auxiliar a gestão nas organizações governamentais, o orçamento deve permitir transformar propósitos e objetivos em ações concretas, sendo que esse instrumento precisa ser entendido não só como uma ferramenta de planejamento, mas também como um facilitador para a construção de um ambiente mais harmônico entre os setores de uma organização, auxiliando na previsão das dificuldades a serem enfrentadas e na reação às adversidades inerentes à gestão governamental. Ainda, o orçamento deve buscar relacionar os recursos disponíveis com os resultados almejados, de modo a criar informações que auxiliem o processo de tomada de decisão.

Para compreender o orçamento como instrumento de gestão nas organizações públicas, Cunha (2010b) propõe o seguinte esquema:

⁸ JIAMBALVO, James. Contabilidade Gerencial. Tradução: Tatiana Carneiro Quirino. Rio de Janeiro: LTC, 2002.

Figura 1 - Orçamento e gestão governamental



Fonte: Cunha, 2010b.

A Figura 1 elenca seis funções de um orçamento moderno, o qual pode contribuir na gestão das organizações, com o desempenho de diferentes papéis, de forma simultânea e constante. O desafio para os gestores está em alcançar harmonia e equilíbrio com outros instrumentos gerenciais, não limitando o orçamento ao controle de receitas e despesas.

Para Mario, Santana e Sediama (2009), pouco se conhece sobre como são realizados os processos de seleção das melhores ferramentas gerenciais para cada tipo de organização. “Todavia, o que se percebe é uma pluralidade, por parte dos gestores, na adoção do orçamento como um instrumento de gerenciamento e controle das atividades organizacionais.” (MARIO, SANTANA e SEDIYAMA, 2009, p. 214)

Este capítulo apresentou o resultado de estudos sobre o tema proposto, oferecendo ao leitor uma perspectiva sobre o assunto. Tal referencial teórico será utilizado na presente pesquisa a fim de avaliar a gestão orçamentária na PF.

3 METODOLOGIA

A finalidade deste capítulo é descrever o tipo da pesquisa proposta, a forma como a população e a amostra foram definidas, o modo eleito para a coleta e o tratamento dos dados, bem como as limitações do método escolhido.

3.1 Tipo de pesquisa

Com base na taxonomia de tipo de pesquisa eleita por Vergara (2010), esta pesquisa foi classificada em dois critérios básicos: quanto aos fins e aos meios.

Quanto aos fins, a investigação pode ser classificada como: descritiva, porque expõe diversas informações da PF e, ao mesmo tempo, tenta estabelecer uma relação entre essas informações; e explicativa, pois esclarece quais fatores vinculados ao orçamento do órgão contribuem para o pleno cumprimento de sua missão institucional e atendimento das necessidades da população.

Já quanto aos meios, a pesquisa pode ser qualificada como: bibliográfica, pois foi necessário o apoio de material publicado em livros, teses, dissertações, artigos e na internet; documental, porque se analisou atos legais e normativos emanados do Poder Legislativo, do Poder Executivo e da própria PF; de campo, devido à realização de entrevistas com os principais atores no processo de gestão orçamentária da PF e com os gestores que compõem o 1º, 2º e 3º níveis decisórios da instituição; e estudo de caso, pois a pesquisa ficou circunscrita a uma organização e teve um caráter de profundidade e detalhamento.

3.2 Universo e amostra

O universo da pesquisa de campo foi o corpo gerencial da PF, que inclui os dirigentes dos órgãos centrais, situados em Brasília/DF, e os gestores das unidades descentralizadas localizadas nas capitais dos estados. Nestas, atua o superintendente regional, dirigente máximo no estado. Na capital federal trabalham diretores, coordenadores gerais, coordenadores, chefes de divisão e chefes de serviço. No total, o universo era composto por 177 gestores, considerando nos estados apenas o superintendente regional.

Tendo em vista um universo tão heterogêneo, composto por profissionais com atuação em setores variados e em diferentes regiões do território nacional, tornou-se imprescindível um procedimento amostral que viabilizasse a realização da pesquisa.

Considerando que o pesquisador já trabalhou na DLOG, procedeu-se a uma amostragem não probabilística, especificamente do tipo por acessibilidade, a qual “seleciona elementos pela facilidade de acesso a eles” (VERGARA, 2010, p. 47). Assim, foram privilegiados os gestores que atuam nos órgãos centrais, especificamente no 1º, 2º e 3º níveis gerenciais.

Foram entrevistados o Diretor-Geral e os seis diretores, personagens que compõem o 1º nível gerencial do órgão. Além destes, foram entrevistados alguns gestores do 2º e 3º níveis decisórios, como a Coordenadora-Geral de Planejamento e Modernização e o Coordenador de Orçamento e Finanças. Dessa forma, a pesquisa contemplou os representantes do 1º nível gerencial e, em adição, alguns do 2º e 3º níveis.

De forma a dar maior representatividade à amostra e com intuito de alcançar melhores resultados, foram entrevistados outros profissionais que trabalham na PF com o tema da pesquisa, mesmo que não atuantes nos níveis gerenciais elencados, como o Assessor de Controle Interno, o Chefe do Serviço de Contabilidade, a Chefe do Serviço de Programação Orçamentária e a Chefe do Serviço de Planejamento e Controle. A seleção destes profissionais permitiu ao pesquisador aprofundar-se no tema da pesquisa e atingir todos os campos de atuação do órgão.

3.3 Coleta de dados

A pesquisa se valeu de diferentes meios para obter os dados necessários para atingir os objetivos propostos e responder ao problema formulado. A pesquisa bibliográfica foi executada com vistas a buscar material publicado em livros, artigos, dicionários, teses, dissertações e, ainda, bases de dados para pesquisas acadêmicas disponíveis pela internet. O foco foi contextualizar o orçamento público e seu papel como instrumento gerencial.

Durante a pesquisa documental foram examinadas a Constituição Federal, leis complementares, leis ordinárias, decretos, portarias e instruções normativas, bem como o

Regimento Interno da PF, com objetivo de identificar os regulamentos e atos que normatizam o processo orçamentário no âmbito do governo federal e da PF.

Também se buscou identificar os produtos e resultados esperados do órgão pela sociedade. Com tal propósito, foi analisada, além dos documentos já mencionados, a Carta de Serviços ao Cidadão, ferramenta de gestão concebida pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública). Esse programa teve por objetivo tornar as organizações públicas cada vez mais preocupadas com a sociedade. Nessa direção, a Carta de Serviços facilita e amplia o acesso do cidadão aos serviços e estimula sua participação no monitoramento do setor público, promovendo a melhoria da qualidade do atendimento.

Em se tratando de produtos e resultados, foi imperioso analisar o plano estratégico do órgão, tendo por premissa que esse tipo de instrumento tem por finalidade alargar o horizonte das políticas públicas e focar os resultados desejados.

Na fase da pesquisa de campo, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas – aquelas em que é deixado ao entrevistado decidir-se pela forma de construir a resposta (LAVILLE e DIONE, 1999⁹ apud MATTOS, 2005) – com dirigentes que ocupam posições estratégicas na PF, o que permitiu mapear, na visão dos gestores, as principais contribuições do orçamento no desempenho de suas funções. Todas as entrevistas foram gravadas, com anuência dos entrevistados. Após, foram devidamente transcritas.

Tendo em vista que o assunto abordado não é amplamente conhecido, durante as entrevistas foram esclarecidos pelo entrevistador, caso solicitado, alguns conceitos relacionados a orçamento público. Assim, as entrevistas foram focalizadas, de modo a evitar que os entrevistados se perdessem pelas ondas dos múltiplos mares (VERGARA, 2010).

3.4 Tratamento dos dados

Para que fosse obtida resposta ao problema suscitado, foi fundamental não só coletar dados para pesquisa, mas também definir previamente como tratá-los.

⁹ LAVILLE, Christian; DIONE, Jean. A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artes Médicas; Belo Horizonte: UFMG, 1999.

Como a pesquisa teve por objetivo investigar a utilização do orçamento como instrumento de gestão no âmbito da PF, optou-se por procedimentos de cunho qualitativo. Flick (2004) explica que na pesquisa qualitativa os objetos são estudados em sua complexidade e totalidade, não sendo observados apenas como variáveis. “Portanto, os campos de estudo não são situações artificiais em laboratório, mas práticas e interações dos sujeitos na vida cotidiana” (FLICK, 2004, p. 21).

Tendo em vista que o processo orçamentário brasileiro está vigente desde a Constituição Federal de 88, há uma forte tendência dos atores envolvidos nesse processo à manutenção desse sistema, oferecendo certa resistência ao debate proposto, uma vez que novos métodos provocariam aumento de trabalho e necessidade de reciclagem de conhecimentos.

Para superar essa barreira e identificar novas perspectivas, os dados provenientes da pesquisa documental e das entrevistas foram tratados com base no método da análise de conteúdo. Este método permite o estudo de opiniões não manifestas ou manifestadas nas entre linhas. De acordo com Vergara (2008), essa técnica identifica o que está sendo dito a respeito de determinado tema.

Quanto ao auxílio de recursos de informática, optou-se por não utilizá-los, ou fazer uso deles somente para editoração de textos e imagens. Mattos (2005) divide sua preocupação quanto à “tecnicização” das entrevistas, especialmente através de softwares. Para o autor, se, por um lado, os softwares permitem a multiplicação da produção acadêmica e facilitam a vida de mestrands e pesquisadores menos experientes, podem, por outro, representar um risco de substituir significados originais por conceitos pré-moldados.

3.5 Limitações do método

É possível que a amostra selecionada não represente por completo o universo da pesquisa, formado por profissionais que atuam em diferentes pontos do país e em diversas atividades.

Alguns profissionais do 2º e 3º níveis gerenciais foram nomeados para a função há pouco tempo e não possuíam experiência profissional acumulada que permitisse acrescentar à pesquisa informações relevantes.

Vergara (2009) ressalta algumas limitações da coleta de dados realizada por meio de entrevistas: dificuldade na comunicação entre o pesquisador e o sujeito da pesquisa, tempo disponível para realização das entrevistas, possibilidade de o entrevistado reter ou distorcer informações, mentir ou apresentar verdades parciais.

De fato, o tempo disponível dos gestores do 1º nível foi um fator que mereceu atenção. Apesar da agenda cheia de compromissos, quando o entrevistador percebia a possibilidade de muitas interrupções ou pouco tempo para realização das entrevistas, sugeria sua remarcação para outra oportunidade, sugestões sempre acatadas.

Outra limitação foi que alguns gestores se mostraram desconfortáveis em abordar esse assunto, sendo que poucos demonstraram conhecer o tema. De certa forma, o cargo estratégico ocupado pode ter feito com que as respostas não refletissem o real posicionamento frente a determinado assunto.

Quanto ao tratamento dos dados, pode ter havido limitação com origem no próprio pesquisador, que pode ter se deixado influenciar pela experiência profissional adquirida durante o trabalho desempenhado na PF nos últimos oito anos, sendo três na assessoria da DLOG.

Este capítulo tratou da metodologia da pesquisa, com a identificação de seu tipo, a definição da população e da amostra, a explicação sobre a coleta e o tratamento dos dados, além da exposição sobre as limitações do método escolhido.

4 POLÍCIA FEDERAL

Este capítulo contextualiza o tema segurança pública e apresenta a instituição PF, revelando sua história, organização administrativa e atribuições. Também se aborda neste capítulo o planejamento estratégico da PF e o seu orçamento, com o oferecimento de diversos dados sobre o orçamento e o processo orçamentário no órgão.

4.1 Segurança pública no Brasil

De acordo com Oliveira (2009), o conceito de segurança pública envolve duas grandes concepções: uma centrada na ideia de combate; outra, na de prestação de serviço público. A primeira concebe a missão institucional das polícias em termos bélicos, sendo seu papel combater os criminosos, tidos como inimigos internos. Nesse cenário, a política de segurança é formulada como uma estratégia de guerra. Já para a segunda concepção não está mais em foco o inimigo interno para combater, mas sim o cidadão para servir. Assim, busca-se estimular a participação popular na gestão da segurança pública, valorizar arranjos participativos e incrementar a transparência das instituições policiais.

Oliveira (2009) esclarece, ainda, que a segurança pública é um serviço que deve ser universalizado, conforme dispõe a constituição federal no seu art. 144. Para o autor, desde o contratualismo dos séculos XVII e XVIII, preservar a “ordem pública” e a “incolumidade das pessoas e do patrimônio” é a função primordial que justifica a própria instituição do poder estatal. Tal conceito advém do princípio republicano, onde o Estado é *res publica*, coisa pública.

Cerqueira (2009) afirma que a violência e a criminalidade no Brasil evoluíram, nas últimas décadas, ao sabor das condições socioeconômicas. De acordo com esse autor, de 1980 a 2005 o número de homicídios no Brasil aumentou a uma taxa média anual de quase 5%. Para o autor, em todos os estados brasileiros, o percentual de inquéritos encaminhados ao Ministério Público é extremamente baixo, sendo em sua maioria mal instruídos, com falhas formais e sem provas técnicas, o que mostra a ineficiência do sistema de segurança pública no país.

Para Kasznar (2009), a precariedade do preparo e da infraestrutura disponíveis nas Forças Armadas e policiais impede um desempenho e provimento ótimo a favor da

comunidade e da sociedade. Para ele, faltam recursos para segurança e investir nessa área não é prioridade governamental, pelo menos não inteiramente nas grandes metrópoles brasileiras.

Para o atual governo, os recursos para o ano de 2011 na segurança pública destinam-se, basicamente, às atividades de policiamento de estradas e fronteiras de combate à criminalidade; à valorização dos profissionais e operadores de segurança pública; à campanha de recadastramento e desarmamento; à implementação do Plano Nacional de Combate à Pirataria; ao reaparelhamento das polícias; à formação e manutenção da Força Nacional de Segurança Pública e à reestruturação do sistema penitenciário no país¹⁰.

Não há uma fórmula pronta para equacionar o problema com a segurança pública. Porém, pontua Cerqueira (2009), algumas experiências de sucesso podem ser encontradas. Uma delas menciona o uso de aferição empírica e de análises benefício-custo e custo-efetividade para orientar a alocação de recursos na área de segurança pública. O autor defende que há tecnologia e conhecimento acumulado para possibilitar uma revolução na segurança pública no Brasil, capitaneada por um novo modelo de gestão nos órgãos policiais.

4.2 Histórico da instituição

A Polícia Federal é um órgão permanente do Sistema Nacional de Segurança Pública. Até assumir esse papel, essa instituição passou por várias transformações, com diferentes nomeações e atribuições.

Conforme dados obtidos no sítio da instituição na internet, o órgão tem na sua origem a Intendência-Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil, criada por D. João VI, em 10 de maio de 1808.

Desde então ocorreram diversas mudanças nessa instituição, sendo que em 28 de março de 1944 a antiga Polícia Civil do Distrito Federal, que funcionava na cidade do Rio de Janeiro/RJ, ex-capital da República, foi transformada em Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP), entidade diretamente subordinada ao Ministro da Justiça e Negócios Interiores.

¹⁰ Orçamento Federal ao Alcance de Todos – Projeto de Lei Orçamentária Anual 2011. Disponível em <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/orc_2011/Revista_SOF_08_09_WEB.pdf>. Acesso em 10.08.2011.

De acordo com o Decreto-Lei nº 6.378/44, o DFSP tinha a seu cargo, no Distrito Federal, os serviços de polícia e segurança pública e, no território nacional, os de polícia marítima, aérea e segurança de fronteiras.

Já na segunda metade da década de 1950, a futura capital federal se encontrava em fase de construção acelerada. A população crescia desordenadamente, em uma cidade cuja administração ainda não tinha se estabelecido oficialmente. Levando-se em conta a procura de trabalho rendoso, enriquecimento rápido e o afluxo de aventureiros chegados a Brasília de todas as partes do país, fez-se necessária a criação de uma força policial organizada para conter os que originavam toda sorte de delinquência.

Em 9 de dezembro de 1958, o governador do estado de Goiás sancionou a Lei nº 2.364, criando o Departamento Regional de Polícia de Brasília (DRPB), ao qual se subordinava a Guarda Civil Especial de Brasília (GEB), permanecendo assim até a inauguração da capital federal, ocasião em que o DRPB foi incorporado ao DFSP.

Somente em 1964, a ideia da criação de um Departamento Federal de Segurança Pública, com capacidade de atuação em todo o território, prosperou e veio a tornar-se realidade, com a aprovação da Lei nº 4.483, de 16 de novembro, reorganizando então o DFSP, com efetivo cunho federal.

Por sua vez, a Constituição Federal de 1967, em seu artigo 210, estabeleceu que o DFSP passaria a se denominar Departamento de Polícia Federal, considerando automaticamente substituída por esta denominação a menção à anterior constante de quaisquer leis ou regulamentos.

4.3 Organização administrativa e atribuições

Conforme disposto no parágrafo 1º do artigo 144 da Constituição Federal de 1988, a Polícia Federal exerce atribuições de Polícia Administrativa e Polícia Judiciária da União.

Como Polícia Judiciária, atua na investigação de crimes federais e no cumprimento de determinações do Poder Judiciário, exercendo com exclusividade a investigação das infrações praticadas em prejuízo de bens, serviços e interesses da União.

Cabe à PF, por exemplo, a investigação dos crimes de roubo e furto contra os Correios, a Caixa Econômica Federal, as universidades federais e outros órgãos federais. Vale citar, ainda, crimes contra a Previdência Social, saques fraudulentos de Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e seguro-desemprego, contrabando e descaminho, moeda falsa, falso testemunho praticado perante a Justiça Federal e do Trabalho, peculato e corrupção praticados por servidor público federal, desvio de verbas públicas federais, tráfico ilícito de entorpecentes, tráfico de armas, lavagem de dinheiro, tráfico de pessoas, trabalho escravo, entre outros.

É também atribuição da PF investigar os crimes: formação de cartel, violação a direitos humanos, sequestro, cárcere privado e de extorsão mediante sequestro, se o autor teve motivação política ou se foi praticado em razão da função pública exercida pela vítima, ou outros casos em que haja determinação do Ministro da Justiça (Lei nº 10.446/2002).

A apuração de todos os demais delitos cabe às polícias civis nos estados. Como exemplo, os crimes praticados em prejuízo de bens, serviços e interesses de particulares (homicídio, furto, roubo, sequestro etc.) ou em detrimento de órgãos e entes públicos estaduais ou municipais.

Por outro lado, como Polícia Administrativa, atua de forma preventiva e repressiva, para disciplinar, regulamentar e fiscalizar direitos e interesses dos cidadãos. Nesse caso, a PF pode agir protegendo bens, direitos e atividades, com o objetivo de impedir que o comportamento do indivíduo ou das empresas cause prejuízos para a coletividade. Exemplos: controle migratório, controle de armas, controle de segurança privada, controle de precursores químicos, segurança de dignitários, controle de identificação criminal e civil etc.

No âmbito da Polícia Administrativa, a PF divulgou sua Carta de Serviços ao Cidadão em março de 2010, com a finalidade de cumprir o determinado no Decreto nº 6.932, de 11/08/2009, o qual estabeleceu medidas para simplificação do atendimento público prestado ao cidadão.

De acordo com o artigo 11 desse decreto, os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que prestam serviços diretamente ao cidadão devem elaborar e divulgar a Carta de Serviços ao Cidadão. Esse instrumento é uma ferramenta de gestão concebida pelo

Gespública, cujas ações têm por objetivo tornar as organizações públicas cada vez mais preocupadas com a sociedade.

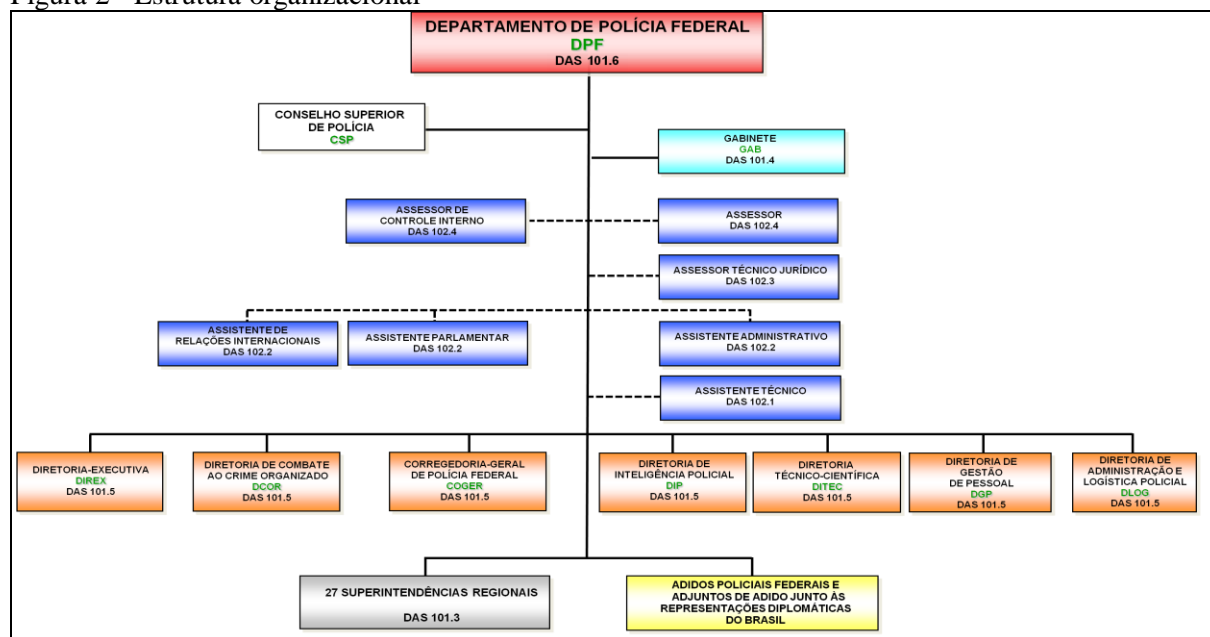
O propósito da Carta é informar ao cidadão os serviços prestados por órgão ou entidade, as formas de acesso a esses serviços e os respectivos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público. A Carta deve trazer informações claras e precisas em relação a cada um dos serviços prestados, com detalhes variados, como etapas para processamento de solicitações, documentos exigidos, prazos para resposta e locais de atendimento.

Nesse sentido, a Carta de Serviços ao Cidadão elaborada pela PF buscou facilitar e ampliar o acesso do cidadão aos serviços e estimular sua participação no monitoramento do setor público, promovendo a melhoria da qualidade do atendimento.

A Carta da PF aborda os cinco principais serviços prestados diretamente aos cidadãos, todos no campo da Polícia Administrativa: controle migratório, controle de armas, controle de segurança privada, controle de precursores químicos e emissão de certidão de antecedentes criminais.

Quanto à estrutura organizacional, a PF está dividida conforme o organograma abaixo:

Figura 2 - Estrutura organizacional



Fonte: Sítio da Polícia Federal (www.pf.gov.br).

O Diretor-Geral do órgão conta, para o desempenho de suas funções, com o auxílio de assessores e assistentes. Tais pessoas atuam em atividades ligadas ao controle interno, à consultoria jurídica, técnica e administrativa, ao desenvolvimento de relações institucionais com o Poder Legislativo e com entidades estrangeiras. Todo o gerenciamento dessa equipe é responsabilidade do Chefe de Gabinete, o qual ainda é responsável pela agenda do Diretor-Geral, pela elaboração e publicação do Boletim de Serviço¹¹ e pela comunicação oficial do órgão com a imprensa.

O Conselho Superior de Polícia, presidido pelo Diretor-Geral, é entidade de deliberação coletiva destinada a orientar as atividades policiais e administrativas em geral e a opinar nos assuntos de relevância institucional, tendo como membros os diretores, até cinco Superintendentes Regionais e um Adido Policial Federal¹², sendo escolhidos em sistema de rodízio.

A Diretoria-Executiva é responsável pelas atividades ligadas à Polícia Administrativa, o que contempla diversas atividades de registro, fiscalização e controle, tais como imigração, armas e produtos químicos. Cabe a este diretor substituir o Diretor-Geral em suas fastas ou impedimentos legais.

Por sua vez, a Diretoria de Combate ao Crime Organizado é incumbida das ações relacionadas à Polícia Judiciária, o que inclui aprovar planos de operações conjuntas com outras unidades, centrais ou descentralizadas, ou com outros órgãos governamentais, com a participação de pessoal lotado em suas unidades, promovendo a integração de missões policiais especiais ou forças tarefas.

Cabe destacar que ao Diretor de Administração e Logística Policial compete aprovar normas orientadoras das ações de planejamento institucional e orçamentário, modernização organizacional, tecnologia da informação e administração geral; fiscalizar o cumprimento das normas referentes aos sistemas de administração e controle orçamentário, financeiro e contábil, de administração de recursos de informação e informática, de serviços gerais e de informações organizacionais, emanadas da Administração Federal; coordenar a

¹¹ Documento interno utilizado para dar publicidade aos atos administrativos.

¹² Policial Federal acreditado junto às representações diplomáticas brasileiras no exterior.

elaboração da proposta orçamentária anual; e promover o controle estatístico das ações de sua competência, consolidando indicadores para subsidiar decisões da Administração.

As demais diretorias desenvolvem trabalhos na área-meio do órgão ou de caráter especializado, como na área de inteligência policial ou perícia criminal. O Corregedor-Geral é responsável por decidir sobre conflitos de competência ou de entendimento no tocante às atividades de polícia judiciária e disciplina, inclusive sobre dúvidas na competência do Departamento quanto à apuração de ilícitos penais, à adoção de princípios doutrinários e à interpretação das normas técnicas processuais aplicáveis aos casos concretos.

Aos Superintendentes Regionais, chefes das unidades da Polícia Federal nos estados, incumbem aprovar programas, projetos, planos de trabalho e de metas, tendo em vista o cumprimento de seus objetivos e das metas setoriais, em cooperação com as unidades centrais, coordenando meios e esforços para obter maior agilidade e efetividade das ações, visando à solução de problemas e a consecução de objetivos em comum fixados pelo Departamento.

4.4 Planejamento estratégico

Para Lobato (1997), estratégia é como um caminho, determinado de acordo com a ação estabelecida para vislumbrar os adequados objetivos organizacionais e cumpri-los vitoriosamente.

A relação entre estratégia e orçamento é explicada por Rezende e Cunha (2005). Os autores afirmam que o desempenho das organizações governamentais está condicionado ao desenvolvimento de três competências básicas: “alta capacidade de planejamento estratégico; qualidade no processo de formulação, alocação, execução e controle dos recursos orçamentários; e alta capacidade de monitoramento e avaliação dos programas e ações”. (REZENDE e CUNHA, 2005, p. 122)

Para esses autores, a segunda competência – qualidade no processo orçamentário – é influenciada pelo planejamento estratégico e, ao mesmo tempo, responsável pelo direcionamento das ações de monitoramento e avaliação. Qualquer conflito entre essas competências afeta o desempenho das organizações, sendo um permanente desafio a busca pelo equilíbrio desses processos.

Nesse sentido, o desenvolvimento de estratégias influencia outras práticas indispensáveis à modernização da gestão, inclusive as decisões sobre alocação de recursos. “Revela notar que o investimento no planejamento estratégico poderá tornar as decisões orçamentárias menos arbitrárias” (SCHICK, 1996¹³ apud CUNHA, 2010a).

De acordo com Lobato (1997), o processo de planejamento estratégico inicia-se, efetivamente, a partir da determinação do negócio da organização, ou seja, o seu âmbito de atuação. Para tanto, é fundamental o estudo dentro de um contexto amplo, analisando-se o espaço que a organização pretende ocupar em relação às demandas ambientais e, principalmente, pelos desejos ou necessidades que a organização satisfaz.

Nessa linha de raciocínio, Rezende e Cunha (2005) afirmam que o modelo de planejamento e orçamento das organizações governamentais deve buscar se orientar na visão estratégica do governo e, quiça, do Estado, de forma a manter permanente o foco nos problemas da sociedade.

Nesse contexto, cabe destacar que o primeiro planejamento estratégico da PF foi elaborado no ano de 2007, quando foi lançado o Plano Estratégico 2007/2022. À época foi criado um grupo de trabalho constituído por 60 servidores de diversas áreas. Após algumas reuniões e em conjunto com uma consultoria contratada, esse grupo formulou o Plano Estratégico 2007-2022.

Essa iniciativa foi revisada no ano de 2010, por meio da Portaria nº 1735/2010-DG/DPF, ocasião em que o Diretor-Geral aprovou a revisão do Plano Estratégico, do Portfólio Estratégico e do Mapa Estratégico da Polícia Federal, para o período de 2010 a 2022. De acordo com o preâmbulo dessa portaria, com o esforço buscou-se implementar uma gestão moderna, dinâmica e participativa, de forma que a sociedade, o governo e o público interno possam obter os melhores resultados das ações definidas.

A elaboração do Plano Estratégico 2010/2022 foi coordenada pelo Escritório de Gestão de Projetos Estratégicos (EGPE), unidade constituída no ano de 2009 pelo Diretor-

¹³ SHICK, A. **The Spirit of Reform. Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change.** A Report Prepared for the State Services Commission and The Treasury. New Zealand: 1996.

Geral com a finalidade de gerenciar projetos e mapear processos, além de ser responsável pelas atividades que envolvam o planejamento estratégico do órgão.

O EGPE optou por revisar o plano inicial, pois o escritório entendia que o documento estava confuso, pouco objetivo e desatualizado. Foi desenvolvida extensa pesquisa junto aos servidores do órgão, com ampla aplicação de questionários eletrônicos e realização de entrevistas com os principais gestores do órgão, material que embasou o novo plano estratégico.

Com base na metodologia PMBOK¹⁴, o novo plano estratégico foi dividido nos seguintes tópicos: Histórico, Negócio, Missão, Visão, Valores, Fatores Críticos de Sucesso, Políticas Corporativas, Macro Objetivos, Objetivos Institucionais e Ações Estratégicas. O Negócio, a Missão e a Visão que constam do Plano Estratégico 2010/2022 estão descritos a seguir:

- NEGÓCIO: Ciência Policial.
- MISSÃO: Exercer as atribuições de Polícia Judiciária e Administrativa da União, a fim de contribuir na manutenção da lei e da ordem, preservando o Estado Democrático de Direito.
- VISÃO: Tornar-se referência mundial em Ciência Policial.

O Plano Estratégico 2010/2022 elenca 10 fatores críticos para o sucesso da instituição: pessoal motivado, apoio logístico efetivo, capacitação permanente, inteligência bem estruturada, comunicação eficiente, credibilidade mantida, recursos financeiros suficientes, parcerias formalizadas, recursos de ciência e tecnologia atualizados e infraestrutura adequada.

Esse Planejamento também prevê três macro-objetivos: em relação ao governo, à sociedade e ao público interno. O plano define que o macro-objetivo da PF é ser reconhecida como modelo de gestão no Poder Público, ser motivo de orgulho e admiração

¹⁴ Os trabalhos tiveram como base conceitual o *Project Management Body of Knowledge – PMBOK*, guia que fornece um conjunto de conhecimentos sobre gerenciamento de projetos publicado pelo *Project Management Institute*.

perante a nação e ser percebida pelos servidores como uma das melhores instituições públicas para trabalhar.

Ainda, foram definidos nove objetivos institucionais, cada um com diversas ações estratégicas, conforme se pode observar do Portfólio Estratégico apresentado na Figura 3.

Figura 3 - Portfólio Estratégico da Polícia Federal



Fonte: Portaria nº 1735/2010-DG/DPF.

4.5 Orçamento da Polícia Federal

Esta seção trata do processo orçamentário no âmbito da PF e do Plano de Metas Anual, instrumento que tem por objetivo auxiliar nas atividades de gestão. Também se aborda a composição do orçamento destinado à PF, além da existência de fundo específico para capitalizar o órgão e, com isso, prover recursos para o desempenho de suas atribuições.

4.5.1 Processo orçamentário na PF

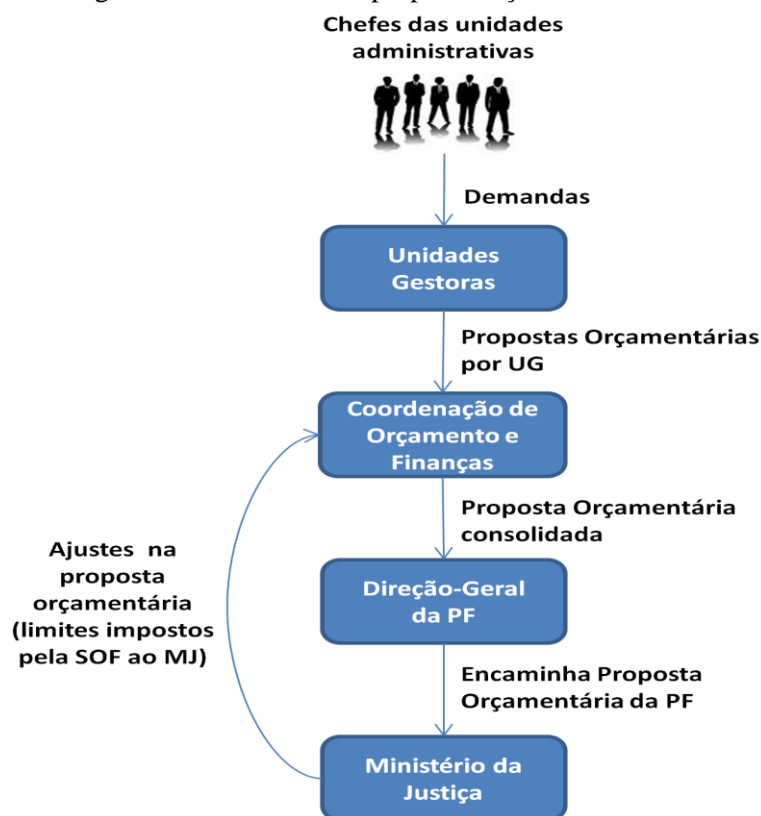
No contexto da PF, a Instrução Normativa nº 001/2006-DG/DPF estabelece rotinas inerentes a programação, execução e controle das atividades orçamentária, financeira e patrimonial no órgão.

A referida instrução, reeditada por diversas vezes, define que compete à Coordenação de Orçamento e Finanças (COF) da Diretoria de Administração e Logística Policial (DLOG) o processo de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) da PF.

Essa norma estabelece, resumidamente, a sistemática desse PLOA. Inicialmente, as unidades gestoras¹⁵ da PF precisam elaborar suas propostas orçamentárias a partir de solicitação aos chefes de unidades administrativas centrais e descentralizadas, via Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Após consolidação e adequação das propostas orçamentárias pela COF, a proposta orçamentária anual da PF deve ser encaminhada oficialmente, pela Direção-Geral, ao Ministro da Justiça. Após análise ministerial, procede-se adequação da proposta aos limites concedidos para o MJ pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) para, por fim, elaborar eventuais propostas de emendas ao PLOA, objetivando a recomposição e/ou expansão do orçamento anual do órgão. Esse processo pode ser visualizado na Figura 4.

¹⁵ Unidade orçamentária ou administrativa investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização.

Figura 4 - Sistemática da proposta orçamentária da PF



Fonte: Instrução Normativa nº 001/2006-DG/DPF.

No tocante à programação orçamentária, compete à COF proceder à adequação dos créditos orçamentários aprovados e à elaboração de cronograma de descentralização de créditos orçamentários para o exercício financeiro vigente, via Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR) e SIAFI, mediante disponibilização por parte do MJ, após a publicação da LOA e de seus respectivos limites e detalhamentos.

A norma interna prevê, ainda, que a realização de despesa de caráter não continuado deve ser precedida de manifestação do setor de orçamento da unidade gestora que se propõe a realizá-la, certificando a existência de disponibilidade orçamentária para respaldar o gasto, instruindo o processo com o respectivo pré-empenho.

Já a assunção de qualquer obrigação contratual que implique em despesas de caráter continuado – despesa com geração de desembolsos obrigatórios, mensais e sucessivos – deve ser precedida de Declaração Orçamentária, emitida pela COF, via sistema, certificando a compatibilidade e adequação da respectiva obrigação à LOA e aos limites orçamentários estabelecidos no âmbito da PF.

Consta expressamente que será considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atenda às disposições dos artigos 16 e 17 da LRF¹⁶, bem como a ausência de Declaração Orçamentária quando da geração da despesa.

Quanto às despesas com pessoal e encargos sociais, a COF deve proceder, mensalmente, à extração do Demonstrativo de Despesas com Pessoal, gerado pelo Sistema Integrado de Administração de Pessoal do Governo Federal (SIAPE), objetivando a descentralização de créditos orçamentários e recursos financeiros para cobertura das despesas com a folha de pagamento de todas as unidades gestoras da PF. Após o processamento mensal da folha de pagamento da PF, a COF procede à inserção no SIDOR de dados físicos e financeiros relativos a pessoal, por classificação orçamentária.

Por fim, há previsão normativa que cada unidade gestora da PF deve, obrigatoriamente, promover medidas contínuas e permanentes visando à racionalização das despesas a serem realizadas em seu âmbito, observando os limites contratuais fixados, bem como a relação de custo/benefício resultante dos respectivos gastos.

4.5.2 Plano de metas anual

Em março de 2009, a PF lançou o Sistema de Plano de Metas (SISPLAM). Tratava-se de uma ferramenta computacional desenvolvida para levantar as necessidades de todas as unidades da PF no que se refere aos principais equipamentos usados na atividade policial, tais como viaturas, armamentos, algemas, coletes, munição, equipamentos de informática e mobiliário.

Este sistema também foi concebido com vistas a subsidiar a elaboração do Plano Anual de Reaparelhamento Policial, relatório que consolida o planejamento das aquisições para um período anual. Dessa forma, os gestores do órgão deveriam delegar a subordinados (Chefes de Delegacia, Coordenadores e demais servidores que julgar pertinente) o preenchimento das necessidades de recursos materiais de suas unidades, restando a eles –

¹⁶ Os artigos 16 e 17 da LRF estabelecem condições para a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa, inclusive para as despesas de caráter continuado.

gestores – a tarefa de avaliar as solicitações de recursos materiais, incluídas e validá-las no sistema com base na razoabilidade e economicidade dos recursos.

No ano de 2010, o prazo para preenchimento foi prorrogado até 23 de abril, o que impactou negativamente na efetividade dos levantamentos realizados pelo sistema. Dessa forma, o PLOA 2011 elaborado pela COF não se fundamentou, sequer em parte, em dados obtidos por meio do SISPLAM.

Ciente das limitações do sistema e diante das constantes exigências dos órgãos de controle no sentido de que a PF aplique os recursos públicos em consonância com os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, legitimidade e economicidade, mediante o estabelecimento de metas e indicadores de desempenho, a PF instituiu, por meio da Instrução Normativa nº 021/2010-DG/DPF, nova regulamentação acerca do Plano de Metas Anual (PMA), que teve por finalidade estabelecer a política de planejamento de curto prazo e suas diretrizes, subsidiar o processo orçamentário e estabelecer os objetivos e procedimentos para a sua consecução.

Nesse contexto, o PMA busca orientar o planejamento de curto prazo com base nas disposições do Plano Estratégico 2010/2022 e, ao mesmo tempo, integrá-lo com os instrumentos de planejamento da Administração Pública Federal, consubstanciados no PPA, na LDO e na LOA.

De acordo com a Instrução Normativa nº 021/2010-DG/DPF, cada unidade administrativa deve elaborar seu PMA até o último dia útil do mês de fevereiro de cada ano, os quais serão encaminhados à Coordenação-Geral de Planejamento e Modernização (CPLAM) para fins de análise e consolidação. Após, o PMA consolidado é submetido, até o último dia útil de março, à Direção-Geral do órgão para aprovação. Uma vez aprovado, o Plano é restituído à unidade central de planejamento que, após adotar as medidas propondo eventuais revisões do PPA ao MJ, o encaminhará à COF. Até o último dia útil do mês de maio, esse setor deverá encaminhar à Direção-Geral a pré-proposta de PLOA, para fins de aprovação e medidas necessárias à viabilização de limites orçamentários pelo MJ. Havendo restrições orçamentárias, a unidade central de orçamento solicitará a unidade central de planejamento ajustes no PMA, com objetivo de finalização da proposta orçamentária.

De forma a esquematizar o processo de elaboração e aprovação do PMA, bem como perceber sua relação com o PLOA do órgão, o Apêndice A apresenta, de forma consolidada, as principais etapas e prazos desse processo.

Conforme disciplina a Instrução Normativa, depois de aprovada a LOA e com a publicação do correspondente decreto de programação orçamentária e financeira, a unidade central de orçamento descentralizará, via sistema, às unidades centrais e às descentralizadas, a dotação orçamentária contemplada na lei orçamentária à PF. A unidade central de orçamento informará, via sistema, os limites de empenho para cada unidade gestora, sendo que esta alocação desses limites em conformidade com as metas prioritárias.

A Instrução Normativa também estabelece que o PMA deve ser elaborado e estruturado em Metas Policiais (Polícia Judiciária e Polícia Administrativa), Administrativas (atividade-meio) e Institucionais (melhoria de processos, estruturas, normas e resultados do órgão).

Quando da definição das prioridades, os gestores devem considerar como metas mais relevantes aquelas consideradas imprescindíveis aos objetivos institucionais da unidade e do órgão, conforme diretrizes e metas da unidade central. Em seguida, aquelas consideradas importantes e, por fim, aquelas que, embora colocadas como metas, são menos relevantes aos objetivos institucionais da unidade e do órgão.

Ainda há previsão normativa de que o PMA, uma vez consolidado e aprovado pela Direção-Geral, será amplamente divulgado no âmbito da PF para conhecimento, execução, controle e avaliação.

Em que pese a existência dessa Instrução Normativa, até a conclusão dessa pesquisa¹⁷, o Sistema PMA, condição *sine qua non* para a efetividade do processo, ainda não estava plenamente disponível para utilização pelos gestores do órgão.

¹⁷ Data: 31 de outubro de 2011.

4.5.3 Composição do orçamento

Esta pesquisa envolve o estudo do orçamento da Polícia Federal ao longo de cinco anos. Optou-se por expor os dados em dois grupos: o primeiro, contendo dados dos anos de 2007 a 2010, e o segundo com informações do orçamento de 2011.

4.5.3.1 Nos anos de 2007 a 2010

Os valores dos anos de 2007 a 2009 foram corrigidos para o ano de 2010, com o objetivo de permitir uma melhor comparação entre os valores e sua variação nesse período.

O Apêndice B, ao final apresentado, consolida os principais dados orçamentários do órgão nesse período, extraídos do SIAFI, contendo informações relativas a dotação inicial, despesas empenhadas, liquidadas e pagas, por grupo de despesa e por ano. Já o Apêndice C contém também esses dados, porém corrigidos com base no IPCA acumulado no período. A metodologia empregada para considerar os efeitos da inflação nos valores orçamentários de 2007 a 2009 está descrita no Apêndice C.

A Tabela 1 demonstra a composição percentual do orçamento destinado ao órgão nas leis orçamentárias de 2007 a 2010 (valores não corrigidos). O objetivo é perceber o quanto se destina a cada grupo de despesa, por ano.

Tabela 1 - Orçamento da Polícia Federal, por grupo de despesa – 2007/2010

Grupo de Despesa (Dotação Inicial)	Unidade de medida	ANO			
		2007	2008	2009	2010
TOTAL	R\$	3.457.321.310	3.446.391.330	4.410.965.173	4.493.885.701
	%	100,00	100,00	100,00	100,00
Pessoal e encargos sociais	R\$	2.655.529.995	2.636.224.604	3.490.930.144	3.482.649.779
	%	76,81	76,49	79,14	77,50
Juros e encargos da dívida	R\$	21.573.653	22.105.014	18.780.183	31.147.325
	%	0,62	0,64	0,43	0,69
Outras despesas correntes	R\$	480.475.168	531.391.245	539.978.086	691.330.783
	%	13,90	15,42	12,24	15,38
Investimentos	R\$	225.226.800	187.583.198	166.828.713	187.804.851
	%	6,51	5,44	3,78	4,18
Amortização/Refinanc. da dívida	R\$	36.391.683	37.416.380	40.774.363	60.874.837
	%	1,05	1,09	0,92	1,35
Reserva de contingência	R\$	38.124.011	31.670.889	153.673.684	40.078.126
	%	1,10	0,92	3,48	0,89

Fonte: Siafi Gerencial.

Já a Tabela 2 demonstra a dotação inicial destinada ao órgão, desta vez com valores já corrigidos pelo IPCA e tendo como base para os percentuais o ano de 2007. A finalidade é identificar qual a variação do orçamento no decorrer dos anos.

Tabela 2 - Variação do orçamento da Polícia Federal, valores corrigidos, por grupo de despesa - 2007/2010

Grupo de Despesa (Dotação Inicial)	Unidade de medida	ANO			
		2007	2008	2009	2010
TOTAL	R\$ %	3.989.403.060 100,00	3.806.998.809 95,43	4.601.168.607 115,33	4.493.885.701 112,64
Pessoal e encargos sociais	R\$ %	3.064.216.061 100,00	2.912.061.622 95,03	3.641.461.122 118,83	3.482.649.779 113,65
Juros e encargos da dívida	R\$ %	24.893.838 100,00	24.417.936 98,09	19.589.996 78,69	31.147.325 125,12
Outras despesas correntes	R\$ %	554.420.296 100,00	586.992.492 105,88	563.262.261 101,59	691.330.783 124,69
Investimentos	R\$ %	259.889.205 100,00	207.210.657 79,73	174.022.466 66,96	187.804.851 72,26
Amortização/Refinanc. da dívida	R\$ %	41.992.363 100,00	41.331.381 98,43	42.532.578 101,28	60.874.837 144,97
Reserva de contingência	R\$ %	43.991.296 100,00	34.984.720 79,53	160.300.184 364,38	40.078.126 91,10

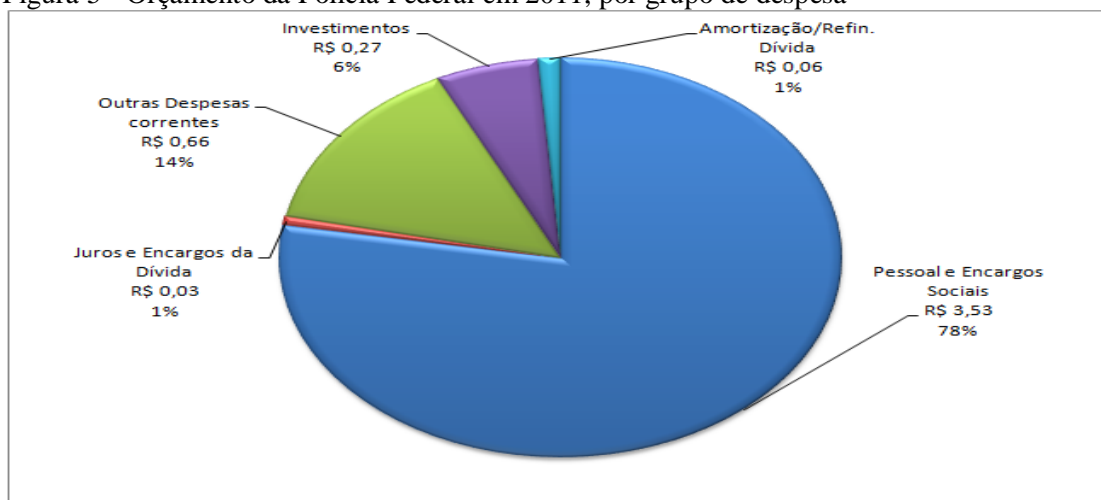
Fonte: Siafi Gerencial.

Nota: Valores corrigidos conforme metodologia constante no Apêndice C.

4.5.3.2 No ano de 2011

Em 09 de fevereiro de 2011, a Presidenta da República sancionou a Lei nº 12.381, a qual estimou a receita e fixou a despesa da União para o exercício financeiro de 2011. Para a PF foram destinados R\$4.553.750.250,00, sendo que os principais valores constantes na LOA 2011 estão resumidos na Figura 5.

Figura 5 - Orçamento da Polícia Federal em 2011, por grupo de despesa



Fonte: LOA 2011.

Nota: Valores em bilhões de R\$.

Quanto aos programas de governo, as ações sob responsabilidade da PF consignadas na LOA 2011, especificamente no Volume IV, estão divididas em duas unidades vinculadas ao Ministério da Justiça: Unidade 30108 – Departamento de Polícia Federal, com R\$4.074.093.071 (89%), e Unidade 30909 – Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-Fim da Polícia Federal (Funapol), com R\$479.657.179 (11%).

Para a primeira unidade, constituída com recursos ordinários¹⁸ do Tesouro Nacional, foram aprovados cerca de 4 bilhões de reais, distribuídos em quatro programas de governo: Previdência de Inativos e Pensionistas da União, Apoio Administrativo, Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais e Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortização). A Figura 6 demonstra a distribuição desses recursos nos programas de governo.

Figura 6 - Recursos do Tesouro Nacional, por programa de governo



Fonte: LOA 2011.

Nota: Operações Especiais: cumprimento de Sentenças Judiciais no valor de R\$10.000, o que representa 0,00025%.

Esses programas envolvem ações relacionadas às despesas com pessoal, tais como pagamento de salários, aposentadorias, assistência médica, assistência pré-escolar,

¹⁸ Receita arrecadada sem vinculação específica, inclusive transferências aos Estados, Distrito Federal e Municípios, à disposição do Tesouro para a execução do orçamento, conforme alocação das despesas.

auxílio-transporte e auxílio-alimentação, além do pagamento de sentenças judiciais e amortização da dívida contratual externa (Projeto Pró-amazônia/Promotec¹⁹).

Cabe acrescentar que o programa Apoio Administrativo tem por objetivo prover o órgão dos meios administrativos para a implementação e gestão de seus programas finalísticos, sendo a maior parte desses recursos direcionada para a despesa com pessoal (R\$1.931.982.073) e outra parte destacada para o pagamento de despesas de custeio (energia elétrica, água e outros no valor de R\$350.000.000) e investimentos (mobiliário, computadores e outros no valor de R\$25.000.000).

Assim, observa-se que os recursos vinculados à unidade 30108, cuja fonte é o Tesouro Nacional, são destinados principalmente ao pagamento das despesas com pessoal e encargos sociais.

Em complemento, a PF também dispõe de recursos do Funapol. As dotações provenientes dessa fonte têm por base legal a Lei Complementar nº 89, de 18 de fevereiro de 1997, regulamentada pelo Decreto nº 2.381, de 12 de novembro de 1997. Esse fundo tem por finalidade proporcionar recursos e meios destinados a aparelhar a PF e a manter suas atividades essenciais e competências típicas.

De acordo com a Lei Complementar, constituem receitas do Funapol as taxas e multas cobradas pelos serviços prestados pela PF na área de migração, de expedição de carteira de estrangeiro, de controle de segurança privada, de controle e fiscalização sobre produtos e insumos químicos, de expedição de certificado de cadastramento e vistoria de empresa de transporte marítimo, aéreo ou terrestre internacional e de expedição de certificado de cadastramento e vistoria de empresa que atua com adoção de crianças ou adolescentes. Ainda, os rendimentos de aplicação do próprio Fundo, as doações de organismos ou entidades nacionais e estrangeiras, os recursos advindos da alienação dos bens móveis e imóveis do acervo patrimonial do Funapol, a receita proveniente da inscrição em concurso público para o ingresso na Carreira Policial Federal e os recursos decorrentes de contratos e convênios celebrados pela PF.

¹⁹ Acordo entre o Governo Brasileiro e Governo Francês caracterizado como Acordo de Cooperação para a Modernização e o Re-aparelhamento do Departamento de Polícia Federal.

De acordo com o artigo 5º do Decreto nº 2.381/97, os recursos disponíveis no Funapol podem ser aplicados no planejamento e na execução de programas, de projetos e de ações de modernização, de aparelhamento e de operacionalização das atividades da PF, assim como na formação, no aperfeiçoamento e na especialização dos servidores e na elaboração e execução de estudos e projetos que tenham por objetivo o desenvolvimento e o aperfeiçoamento das técnicas operacionais policiais voltadas para a prevenção e a repressão à criminalidade.

Arelados à unidade 30909 – Funapol consta na LOA 2011 o valor de R\$479.657.179, sendo dois os programas de governo: Prevenção e Repressão à Criminalidade e Modernização da Polícia Federal. O primeiro programa tem por objetivo reduzir a criminalidade, intensificando o combate às organizações criminosas e aos crimes sob a competência da União. Já o segundo busca aprimorar a estrutura e os modelos operacional e gerencial do órgão, bem como a capacidade executiva do policiamento federal.

A Figura 7 apresenta as ações vinculadas ao programa Prevenção e Repressão à Criminalidade e os respectivos valores orçamentários existentes na LOA 2011.

Figura 7 - Programa “Prevenção e Repressão à Criminalidade” na LOA 2011

Atividades	Sistema de Emissão de Passaporte e de Controle do Tráfego Internacional	78.000.000
	Fiscalização e Controle de Empresas de Produção, Transporte e Comércio de Precursores Químicos	11.500.000
	Formação de Pessoal do Sistema de Justiça Criminal	18.000.000
	Ações de Caráter Sigiloso na Área de Segurança Pública	10.000.000
	Prevenção e Repressão a Crimes Praticados contra Bens, Serviços e Interesses da União	95.900.000
	Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação	1.500.000
	Serviço de Proteção ao Depoente Especial	600.000
Projetos	Implantação de Sistema de Veículos Aéreos Não Tripulados – SISVANT	10.000.000
TOTAL		225.500.000

Fonte: LOA 2011.

Nota: Valores em R\$.

Por sua vez, a Figura 8 apresenta as ações e valores vinculados ao programa Modernização da Polícia Federal constantes na LOA 2011.

Figura 8 - Programa “Modernização da Polícia Federal” na LOA 2011

Atividades	Manutenção e Atualização do Projeto Promotec/Pró-amazônia	1.400.000
	Reforma e Modernização das Unidades do Departamento de Polícia Federal	11.800.000
	Construção e Ampliação de Unidades do Departamento de Polícia Federal	33.650.000
Projetos	Construção do Centro Nacional de Capacitação e Difusão de Ciências Forenses	15.000.000
	Reaparelhamento das Unidades Operacionais e do Segmento Técnico-Científico - Projeto Promotec/Pró-amazônia 2	139.600.000
	Reforma e Modernização do Edifício-Sede da Superintendência Regional da Polícia Federal no Rio de Janeiro	6.000.000
	Construção do Edifício-Sede da Superintendência Regional da Polícia Federal no Acre	11.000.000
	Construção do Novo Edifício-Sede do Departamento de Polícia Federal	13.000.000
	Construção do Edifício-Sede da Superintendência Regional da Polícia Federal em Roraima	11.000.000
	Construção do Edifício-Sede do Comando de Operações Táticas da Polícia Federal no Distrito Federal	11.707.179
TOTAL		254.157.179

Fonte: LOA 2011.

Nota: Valores em R\$.

5 ORÇAMENTO E SUA CONTRIBUIÇÃO À GESTÃO NA POLÍCIA FEDERAL

De acordo com Bardin²⁰ (apud MATTOS, 2005), o primeiro passo da técnica de análise de conteúdo é a “análise categorial”, que consiste em tomar em consideração a totalidade de um assunto, passando-o pelo crivo da classificação e do recenseamento. Assim, optou-se por dividir a análise em pequenas categorias, tem por base as seis funções de um orçamento voltado para a gestão elencadas por Cunha (2010b), quais sejam: transformar propósitos e objetivos em ações concretas, conexão entre a organização e o sistema maior, congruência organizacional, capacidade de antecipação, capacidade de reação e avaliação do desempenho.

a) Transformar propósitos e objetivos em ações concretas

Para fortalecer a gestão, o orçamento nas organizações governamentais precisa auxiliar na transformação de propósitos e objetivos em ações concretas. Os propósitos da PF podem ser percebidos como os serviços prestados à população, tanto na esfera da Polícia Administrativa quanto da Judiciária. Por sua vez, os objetivos podem ser interpretados como sendo aqueles consignados no planejamento estratégico do órgão.

Em relação à transformação dos propósitos da PF em ações concretas, após análise da LOA 2011, bem como do orçamento detalhado nas Tabelas 3 e 4, foi possível estabelecer apenas uma relação precária entre os programas de governo sob a responsabilidade da PF contidos na lei orçamentária e os produtos e serviços prestados à sociedade no âmbito da Polícia Administrativa ou Judiciária.

Na esfera Administrativa, entre as ações orçamentárias existentes, apenas as atividades “Sistema de Emissão de Passaporte e de Controle do Tráfego Internacional” e “Fiscalização e Controle de Empresas de Produção, Transporte e Comércio de Precursores Químicos” apresentam alguma correlação, respectivamente, com os serviços “controle migratório” e “controle de precursores químicos” especificados na Carta de Serviços ao Cidadão. Contudo, essas ações orçamentárias têm como fonte de recursos o Funapol e não contemplam, em seus valores, todos os gastos relacionados às atividades propostas, tais como folha de pagamentos e material de consumo. Assim, os valores destinados para essas atividades na lei orçamentária não representam efetivamente o custo total desses serviços para

²⁰ BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2002.

a sociedade, o que compromete a qualidade da informação contida no orçamento e, consequentemente, o gerenciamento dessas atividades.

Quanto às atribuições da Polícia Judiciária, apenas a atividade “Serviço de Proteção ao Depoente Especial”, com pequena participação no orçamento (R\$600 mil para o ano de 2011), apresenta informação mais precisa sobre o serviço prestado. Entretanto, nesse valor não está considerado gasto com pessoal, além de outros, o que prejudica a mensuração do custo total dessa atividade.

Já a atividade “Prevenção e Repressão a Crimes Praticados contra Bens, Serviços e Interesses da União”, com maior parcela no orçamento (R\$95,9 milhões em 2011), não traz informações claras sobre os produtos ou serviços prestados à população. Supõe-se que essa ação foi criada para custear a maioria das atividades do órgão, pois não define com objetividade o destino dos recursos. Dessa forma, não é possível identificar, por exemplo, quanto a sociedade gasta no combate aos crimes contra o patrimônio público ou na repressão ao tráfico de pessoas. Essa ação apresenta-se como um verdadeiro “guarda-chuvas”, sendo possível utilizar seus recursos em qualquer atividade desempenhada pelo órgão.

Quanto à transformação dos objetivos do órgão em ações concretas, ou seja, à ligação entre o planejamento estratégico e o orçamento, optou-se por comparar as ações estratégicas do órgão previstas no Plano Estratégico 2010/2022 com as ações orçamentárias descritas na LOA 2011.

Entre as 31 as ações estratégicas, somente sete apresentam alguma ligação com as ações orçamentárias. A Figura 9 demonstra os casos em que foi possível estabelecer alguma relação, mesmo que limitada, entre ação estratégica e ação orçamentária.

Figura 9 - Similaridade entre ações estratégicas e ações orçamentárias

Ação estratégica (Plano Estratégico 2010/2022)	Ação orçamentária (LOA 2011)
Prevenção à criminalidade	Prevenção e repressão a crimes praticados contra bens, serviços e interesses da União.
Repressão a organizações criminosas	Prevenção e repressão a crimes praticados contra bens, serviços e interesses da União.
Controle regulatório e fiscalizatório	Sistema de emissão de passaporte e de controle do tráfego internacional; e Fiscalização e controle de empresas de produção, transporte e comércio de precursores químicos.
Defesa dos direitos humanos (1)	Serviço de proteção ao depoente especial.
Gestão de obras e infraestrutura	Ações contidas no programa “Modernização da Polícia Federal” vinculadas às obras e ao Projeto Promotec.
Melhoria da infraestrutura e serviços de TI e telecomunicações	
Fomento à pesquisa, desenvolvimento e inovação	Capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação.

Fonte: LOA 2011 e Portaria nº 1735/2010-DG/DPF.

Nota: (1) Objetivo no Plano Estratégico 2010-2022: desenvolver, sistematizar e implementar técnicas e mecanismos de defesa dos direitos e garantias fundamentais, notadamente nas atividades de proteção ao depoente especial, segurança de dignitários, repressão ao trabalho escravo e tráfico de órgãos e de seres humanos, fornecendo aos servidores envolvidos no processo o treinamento e capacitação adequados.

Ainda com relação ao Plano Estratégico 2010/2022, cabe mencionar que, dos 10 fatores críticos para o sucesso do órgão elencados no Plano, apenas o fator crítico “recursos financeiros suficientes” mantém relação direta com a área orçamentária, sendo estabelecida como fundamental para o órgão a confecção de um plano de desenvolvimento sustentável que permita executar o que fora estrategicamente planejado.

Também foi possível identificar que outros dois fatores críticos possuem relação indireta com o orçamento: “recursos de ciência e tecnologia atualizados” e “infraestrutura adequada”. Este indica que o órgão deve dispor de edificações e mobiliário adequados para o desempenho de suas atividades, de modo a oferecer tratamento equânime aos servidores e exemplar atendimento aos cidadãos. Já o outro fixa como fundamental a disponibilização de recursos e de técnicas específicas para o acompanhamento e desenvolvimento do “estado da arte” em matéria de ciência e tecnologia.

Destarte, verificou-se haver pouca relação entre as informações contidas no orçamento da PF e os produtos e serviços prestados à sociedade pelo órgão, inclusive com concentração de recursos em poucos programas e atividades. Também foi possível perceber falta de integração entre o orçamento e o planejamento estratégico da instituição.

Essa limitada contribuição do orçamento na transformação de propósitos e objetivos do órgão em ações concretas foi confirmada quando da realização das entrevistas com os dirigentes do órgão. Apesar de reconhecerem a importância do planejamento estratégico, alguns entrevistados não souberam explicar com clareza a relação dos objetivos estratégicos com as atividades de sua diretoria, o que pode indicar pouco conhecimento sobre o documento em tela, baixa frequência em consultá-lo quando de suas decisões ou falta de ligação do plano estratégico com as atividades desenvolvidas. Questionados sobre uma possível relação entre os dados contidos no orçamento do órgão e o plano estratégico, a maioria dos gestores falou que não há uma forte relação entre esses instrumentos, o que, para alguns deles, seria uma falha generalizada no setor público. Para grande parte dos diretores, a prática do incrementalismo ainda está presente na PF, sendo o orçamento do ano seguinte uma repetição do anterior com alguns ajustes.

Por outro lado, alguns entrevistados ressaltaram o esforço do órgão na busca pelo desenvolvimento dessa função do orçamento, pois no Plano Estratégico 2010/2022 consta o objetivo institucional intitulado “Integrar o Orçamento ao Planejamento Estratégico”. Tal objetivo, conforme detalhado no plano, busca vincular a proposta orçamentária da PF ao seu planejamento estratégico, de maneira a dispor de um plano orçamentário sustentável que permita adequar qualitativa e quantitativamente os recursos financeiros ao cumprimento de sua missão.

Duas ações estratégicas estão relacionadas ao objetivo estratégico “Integrar o Orçamento ao Planejamento Estratégico”. A ação “Gestão Orçamentário-Financeira” tem por escopo desenvolver, sistematizar e implementar mecanismos de gerenciamento orçamentário-financeiro e de elaboração de planos plurianuais, compatibilizando-os com as estratégias de gestão, no sentido de reduzir custos e racionalizar gastos, fornecendo aos servidores envolvidos no processo o treinamento e capacitação adequados. Já a ação estratégica “Uniformização Orçamentário-Financeiro-Contábil” tem por foco desenvolver, sistematizar e implementar mecanismos de uniformização e padronização de procedimentos relativos às

boas práticas orçamentário-financeiro-contábeis, com objetivo de conceber um modelo de administração sustentado no planejamento, supervisão, controle e avaliação da execução orçamentária.

b) Conexão entre a organização e o sistema maior

Um desafio para as organizações governamentais é fortalecer a relação entre o órgão e o centro do governo. Assim, é desejável que o orçamento demonstre uma afinidade do ente público com o sistema maior, os macro-objetivos governamentais e as políticas públicas.

Ao se analisar o orçamento destinado à PF tal como consta na LOA 2011, não foi possível visualizar, de forma clara, relação entre os sistemas micro e macro governamentais. As ações orçamentárias contidas na LOA 2011 não demonstram ligação com as atuais políticas públicas de segurança, tais como a campanha de recadastramento e desarmamento, a implementação do Plano Nacional de Combate à Pirataria, as atividades de policiamento de fronteiras e o combate ao crack.

Essa constatação foi ratificada durante as entrevistas. Um dos entrevistados avaliou ser fundamental estabelecer uma relação entre o orçamento da PF e as políticas de segurança pública. Como não há essa relação, afirmou um gestor, quando surge a necessidade de contingenciamento, o governo, ao distribuir os recursos, decide apenas com base no prestígio, sendo uma decisão política. Não se percebe previamente o impacto da decisão na política pública, com prejuízo inclusive para o controle social das ações e decisões do governo e dos órgãos.

Alguns diretores ponderaram ser fundamental um trabalho político muito intenso junto ao governo para que o órgão não tenha “dificuldades” na área orçamentária. Para eles, as instituições devem ter credibilidade e respeitabilidade para que as propostas orçamentárias sejam devidamente acolhidas e a sua execução não seja prejudicada. Os entrevistados afirmaram que atualmente não basta ter uma imagem institucional reconhecida. Também é necessária a apresentação de metas, números e planos, assim com uma ação mais efetiva no campo político.

Essa relação entre micro e macro pode ser interpretada, ainda, como a interação do órgão com a população. Nesse contexto, constatou-se assimetria entre a Carta de Serviços

ao Cidadão, que foi concebida para transmitir à população informações sobre a PF, e o Plano Estratégico do órgão. Apesar de a missão consignada no Plano estar em perfeita harmonia com a Carta de Serviços, o conceito de visão não encontra tal simetria. Na carta, a visão do órgão é se tornar uma referência mundial em segurança pública, ao passo que no planejamento estratégico o foco é a ciência policial. A fronteira entre esses termos parece ser quase inexistente, mas, com uma análise mais apurada, os conceitos de segurança pública e ciência policial se mostram diferentes. Enquanto o termo ciência policial se refere a um conjunto organizado de conhecimentos relativos à atividade policial, especialmente os obtidos mediante a observação, a experiência e um método próprio²¹, o conceito de segurança pública envolve duas grandes concepções: uma centrada na ideia de combate; outra, na de prestação de serviço público²². Dessa forma, constatou-se uma dissociação entre a Carta e o Plano Estratégico 2010/2022, pelo menos no tocante à Visão do órgão, o que pode prejudicar a relação do órgão com o governo e a população.

c) Congruência organizacional

De acordo com Cunha (2010b), o orçamento precisa ser entendido não só como um instrumento de planejamento, mas também como ferramenta capaz de cultivar um ambiente de harmonia entre os diversos setores de uma organização.

Por meio das entrevistas foi possível verificar que o orçamento da PF é elaborado de forma centralizada e incremental, sendo que na fase de elaboração da proposta orçamentária não há participação de muitos setores. Alguns entrevistados afirmaram que deveria haver participação mais efetiva de certas unidades na fase de elaboração do orçamento, uma vez que suas atividades dependem diretamente da existência de recursos. Dessa forma, a construção de um ambiente livre de conflitos internos durante a fase de elaboração da proposta orçamentária mostrou-se prejudicada.

Já em relação à fase de execução do orçamento, os dirigentes destacaram a implantação das Reuniões Temáticas de Diretoria, nas quais os diretores atuam em colegiado, durante a execução orçamentária, para evitar decisões conflitantes e facilitar o fluxo de

²¹ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio: o minidicionário da língua portuguesa**. 7ª ed. Curitiba: Positivo, 2008.

²² OLIVEIRA, Fátima Bayma de... [et al.] (Org.); **Desafios da gestão pública de segurança**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

informações. Frisou-se que as decisões são tomadas por toda a diretoria e não pelo Diretor-Geral, em todas as áreas, inclusive a orçamentária, o que resulta em harmonia entre as áreas e evita disputas internas por recursos orçamentários.

Por outro lado, foi mencionado que essa harmonia se restringe à cúpula do órgão. À medida que as decisões se distanciam dos órgãos centrais (em direção às unidades descentralizadas), há mais frustração dos servidores, pois não chegam informações sobre os desafios orçamentários que surgem durante o ano e quais foram os critérios para distribuição dos recursos. Como não há um critério objetivo, ponderou um diretor, a decisão sobre alocação de determinados recursos torna-se por vezes política, o que gera “disputas” entre as unidades regionais, sendo que algumas têm mais acesso à diretoria e podem defender seus interesses de forma mais incisiva.

d) Capacidade de antecipação

Essa função mantém relação com a primeira fase do ciclo do orçamento: a elaboração da proposta orçamentária. Nessa etapa as perspectivas para o órgão, os possíveis cenários e o planejamento estratégico devem ser considerados de forma a auxiliar o gestor na formação do orçamento, na distribuição dos recursos e no alcance dos objetivos institucionais.

Na PF constatou-se haver normas específicas contendo diversas orientações para construção da proposta orçamentária. São estabelecidas etapas a serem cumpridas pelas unidades descentralizadas e centralizadas, de forma que o orçamento reflita as disposições do Plano Estratégico 2010/2022 e, ao mesmo tempo, alinhe-se com os instrumentos de planejamento da Administração Pública Federal (PPA-LDO-LOA). Também há previsão de utilização de sistema informatizado para levantar as necessidades de todas as unidades da PF, tanto no que se refere a equipamentos quanto a pessoal e infraestrutura. Essas informações tem por finalidade estabelecer a política de planejamento de curto prazo e suas diretrizes, subsidiar o processo orçamentário e estabelecer os objetivos e procedimentos para a sua consecução.

Em que pese a existência desses normativos, durante as entrevistas percebeu-se pouco conhecimento dos gestores sobre o processo de elaboração do orçamento e do PMA

instituído pelo órgão, apesar de já terem exercido a função de ordenadores de despesas²³. Alguns informaram que não atuam, direta ou indiretamente, na concepção da proposta orçamentária, tampouco na formulação dos programas e ações do órgão, desconhecendo o processo orçamentário interno.

Aqueles que manifestaram conhecimento sobre o PMA afirmaram que houve grande avanço no ano de 2010 com a publicação da nova instrução normativa. Foi esclarecido que essa norma determina que os diretores devem elaborar as diretrizes do órgão com base no plano estratégico e repassá-las às unidades descentralizadas, as quais devem formatar seu PMA para posterior consolidação no órgão central. Caso seja proposta uma ação não prevista no plano estratégico, o sistema recusará essa iniciativa automaticamente, ficando apenas como proposta para futura análise e estudo.

Em relação à ferramenta computacional para auxiliar na elaboração do PMA, foi constatado que o sistema ainda está em construção, apesar de expirado o prazo previsto para implantação, e que a proposta orçamentária do órgão ainda é elaborada com base no orçamento do ano anterior, ou seja, nos moldes do incrementalismo.

Cabe mencionar que foi comentado em algumas entrevistas que há, por parte de unidades regionais, a prática de superdimensionar as necessidades de recursos, pois há a crença que sempre haverá cortes no orçamento e que este ficará ajustado às reais necessidades quando aprovado. Esse processo prejudica todo o planejamento do órgão e, principalmente, aqueles que não adotam essa prática, pois estes ficam com recursos aquém dos necessários. Alguns entrevistados acrescentaram haver, mesmo que veladamente, uma disputa interna entre as unidades regionais por mais orçamento, na qual os gestores com mais experiência na esfera orçamentária e maior acesso à diretoria do órgão levam vantagem.

e) Capacidade de reação

O orçamento, ao atuar como instrumento gerencial, precisa permitir ao gestor um melhor enfrentamento das adversidades e imprevistos inerentes à gestão governamental.

²³ Qualquer autoridade de cujos atos resultem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pelos quais responda.

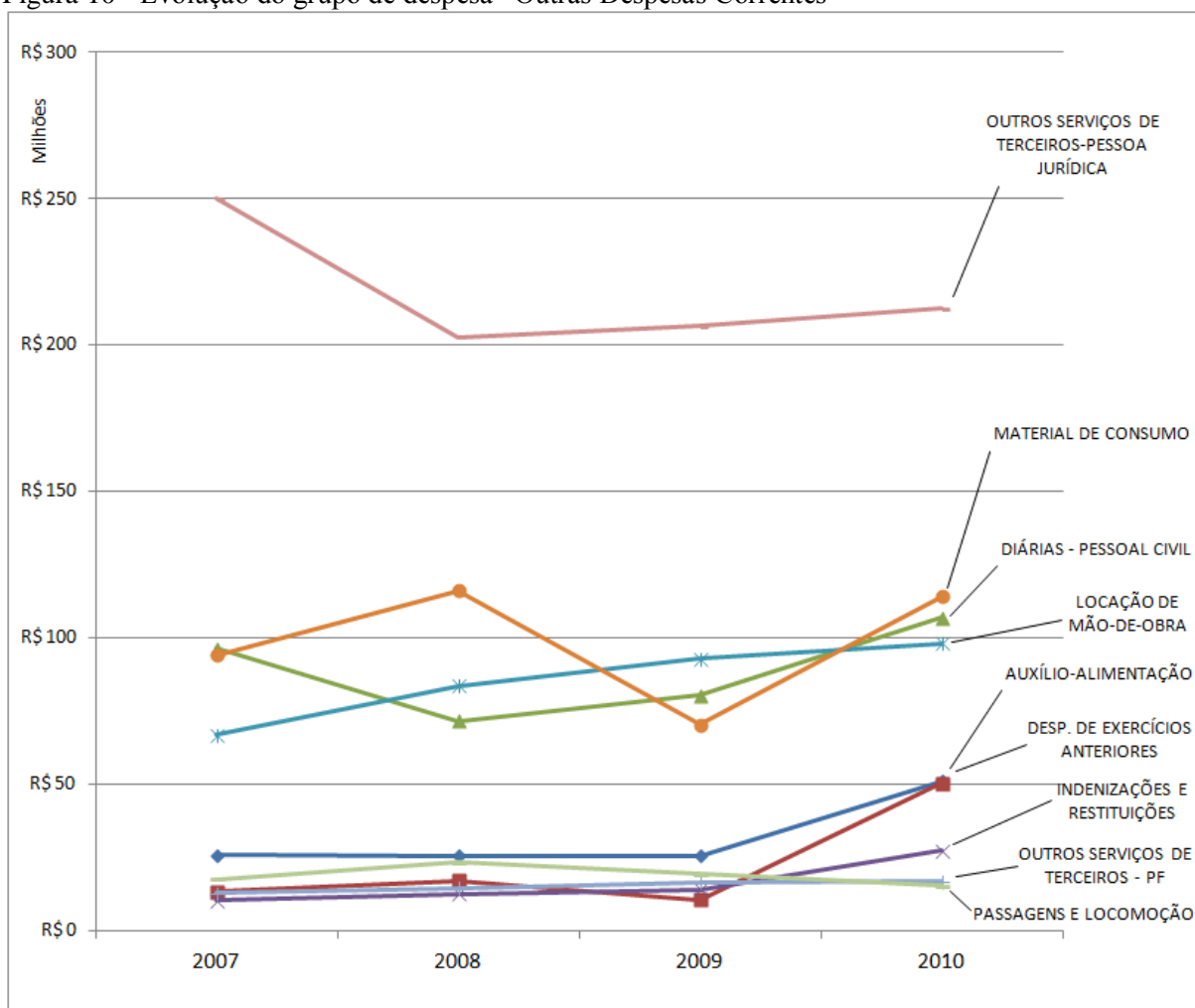
Ao se verificar a composição do orçamento da PF (Tabela 1), percebe-se que grande parte, aproximadamente 80%, é destinada ao custeio da folha de pagamentos. Na LOA 2011 as despesas correntes e os investimentos têm participação de quase 14% e 6% do total do orçamento, respectivamente. Essa composição orçamentária indica grande rigidez orçamentária, pois o gasto com pessoal possui um caráter obrigatório e vinculado, não dando margem ao administrador público para efetuar economia de recursos ou dar destinação diversa a esses recursos.

Quando analisado o orçamento no período de 2007 a 2011, verificou-se que houve aumento relevante dos recursos para o órgão no ano de 2009, fruto principalmente da elevação da despesa com pessoal, o que não altera o quadro de rigidez orçamentária. A dotação inicial dessa despesa foi elevada devido ao aumento salarial dos servidores administrativos, ao reenquadramento de alguns servidores policiais (plano de cargos e salários) e à nomeação de servidores aprovados em concursos.

Em relação às despesas correntes, a LOA 2011 estabeleceu como dotação inicial um valor R\$56 milhões menor do que ao valor empenhado em 2010, o que pode prejudicar o órgão e a manutenção de suas atividades, pois houve forte elevação dos gastos correntes no ano de 2010, em relação ao ano de 2009, já excluídos os impactos da inflação.

Para melhor compreender essa análise, foi elaborada a Figura 10, a qual demonstra os maiores valores empenhados, no período de 2007 a 2010, no grupo das despesas correntes, considerando os valores já corrigidos pelo IPCA.

Figura 10 - Evolução do grupo de despesa “Outras Despesas Correntes”



Fonte: LOA 2007 a 2010.

É possível visualizar que os gastos com “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” tem grande participação nesse grupo de despesa. Nesse elemento de despesa são registradas as despesas decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos. Na PF, incluem-se nesse rol, entre outros, os contratos para confecção de passaportes e a contratação de terceirizados que atuam nos serviços de controle de imigração e de segurança privada, atividades de grande demanda. Caso o órgão se depare com dificuldades durante a execução orçamentária e não consiga reagir, poderá haver paralisação dos serviços prestados, com prejuízos à instituição e à sociedade.

Por sua vez, as despesas registradas nas contas “Material de Consumo”, “Diárias – Pessoal Civil” e “Despesa de Exercícios Anteriores” foram as principais responsáveis pelo aumento nos gastos correntes da PF no ano de 2010. Em relação às duas primeiras, esse aumento pode ter origem em vários fatores: formação de estoque de material

de consumo, descontrole do estoque de materiais, aumento do número de missões policiais, falta de planejamento logístico das operações, recrutamento excessivo de policiais etc. Já no tocante as despesas de exercícios anteriores, os gestores apresentaram como justificativa a contratação de serviços imprescindíveis para a continuidade das atividades primordiais do órgão, como manutenção de viaturas e aeronaves. Entretanto, essas despesas foram realizadas sem a devida cobertura orçamentária, o que, por fim, acabou gerando esse saldo considerável na conta de despesas de exercícios anteriores. Esse fato demonstra a pouca capacidade de o órgão adaptar-se às mudanças (entende-se limitações) na gestão orçamentária.

No tocante aos investimentos, a lei orçamentária para 2011 definiu como dotação inicial um montante quase 82% maior do que o valor empenhado no ano de 2010 nesse grupo de despesa. De acordo com Biasoto Jr. e Afonso (2007), são as decisões de investir em novos processos e nova capacidade produtiva é que dão a dinâmica do processo de crescimento nas instituições.

Entretanto, os recursos destinados para investimentos no órgão ainda se mostram aquém do recomendado. Considerando que apenas 6% do orçamento de 2011 está voltado para investimentos, o que representa cerca de R\$270 milhões, e que a PF possui de equipamentos um valor na ordem de R\$700 milhões (levando-se em conta apenas o centro de tecnologia da informação, computadores, veículos, aeronaves e armamento), o órgão levaria cerca de 3 anos para promover a reposição desses equipamentos. Nesse cálculo não foram considerados outros investimentos necessários para a manutenção e melhoria dos serviços prestados, tais como ampliação do parque tecnológico e investimentos com a reforma ou construção de imóveis. À título de ilustração, somente para o novo edifício sede da PF em Brasília há previsão de investimentos de aproximadamente R\$200 milhões para os próximos 5 anos.

Acrescenta-se que com o decorrer do tempo os equipamentos táticos, veículos, instalações e demais componentes de infraestrutura hoje existentes na PF poderão não mais contribuir para a capacidade de o órgão cumprir sua função na política de segurança pública, tendo em vista a depreciação, o desgaste e a desatualização dos equipamentos. O que está em questão é a habilidade do órgão em executar suas atribuições constitucionais, frente ao constante crescimento e modernização das organizações criminosas. Ao mesmo tempo, a ampliação e modernização da infraestrutura promove a redução de custos, aumento da

produtividade, satisfação do público interno, aprimoramento da qualidade dos serviços, reconhecimento por parte da sociedade e, por consequente, consolidação do órgão como referência em segurança pública. Enfim, quanto ao planejamento dos investimentos, despesa imprescindível para a modernização e o crescimento da instituição, o cenário mostra-se desfavorável.

Cabe destacar que grande parte dos entrevistados comentou sobre as dificuldades enfrentadas pelo órgão em virtude da política de contingenciamento do Governo Federal, sendo que o ritmo na utilização do orçamento é imposto de cima para baixo. Assim, torna-se fundamental um trabalho político muito intenso junto ao governo para que as propostas orçamentárias sejam devidamente acolhidas e a sua execução não seja prejudicada. Essa questão, aliada ao aumento dos gastos correntes, não favorece o órgão em sua administração orçamentária.

Para os próximos anos, uma alternativa para os gestores é incentivar o aumento da produtividade e eficiência nos trabalhos dos servidores, de forma a evitar o crescimento da despesa com pessoal, bem como diminuir aos gastos correntes e aumentar a parcela orçamentária destinada aos investimentos, melhorando a composição do orçamento. Durante as entrevistas, alguns gestores afirmaram que o orçamento destinado ao órgão é adequado às suas necessidades, sendo necessária apenas uma melhor gestão dos recursos e maior conscientização dos servidores em relação à economia nos gastos.

Diante do quadro de restrição orçamentária imposto pelo Governo Federal para o ano de 2011, a capacidade de o órgão reagir e superar as dificuldades na gestão fica limitada, cabendo aos gestores buscar, no decorrer da execução do orçamento, reforço nas dotações orçamentárias e melhor gestão dos recursos, sendo que o insucesso dos pleitos poderá elevar ainda mais a contratação de despesas sem a devida cobertura orçamentária.

f) Avaliação do desempenho.

Outra função de um orçamento voltado para gestão de organizações públicas é facilitar o estabelecimento de vínculos entre os recursos disponíveis com os resultados almejados, de modo a criar informações que auxiliem o processo de tomada de decisão.

Nesse sentido, consta no Plano Estratégico 2010/2022 o objetivo estratégico “Fortalecer a cultura de gestão estratégica”, o qual visa implantar uma cultura permanente de gestão estratégica no âmbito da PF, em busca da eficácia, eficiência e efetividade de seus serviços e atividades. Relacionado a este objetivo consta a ação estratégica “Avaliação do Desempenho”, a qual tem por finalidade estimular o desenvolvimento e implantação de mecanismos de avaliação do desempenho global da instituição, em todos os níveis e segmentos de atuação, a fim de propiciar elementos de manutenção, atualização e revisão do seu planejamento.

Ao questionar os dirigentes da PF sobre a existência de indicadores e metas para o órgão, os entrevistados afirmaram que as ações executadas pela PF devem ser acompanhadas e mensuradas por tais mecanismos, sendo imperioso criar indicadores para os objetivos estratégicos e estabelecer uma relação desses indicadores com o orçamento, a fim de permitir a verificação do cumprimento daqueles objetivos.

Entretanto, alguns entrevistados alertaram que esse aspecto ainda é muito embrionário no órgão, fato inclusive destacado pelos órgãos de controle quando das auditorias periódicas. Há iniciativas pontuais em algumas unidades, mas não há uma ação institucional. Na última gestão (2007-2010) buscou-se a contratação de entidades do setor privado para auxiliar o órgão na formulação de indicadores, mas o projeto não foi concluído com êxito. Na opinião de alguns entrevistados, o Brasil ainda não atingiu uma maturidade gerencial na área pública e o grande desafio, inclusive para PF, é alinhar o orçamento público ao planejamento estratégico dos órgãos, inclusive com a definição de metas e indicadores.

6 CONCLUSÕES E SUGESTÕES

Este trabalho abordou o tema orçamento público, sendo o foco sua utilização como ferramenta gerencial nas organizações públicas. O objetivo foi esclarecer em que medida o orçamento é utilizado como instrumento de gestão no âmbito da Polícia Federal. Para tanto, foram apresentados os principais conceitos relacionados ao assunto, bem como realizada análise de diversos documentos, entre eles as leis orçamentárias de 2007 a 2011. Ainda, foram realizadas entrevistas com os dirigentes do 1º, 2º e 3º escalões da instituição.

Tendo por fundamento o esquema proposto por Cunha (2010b), descrito na seção 2.3 deste trabalho, o qual propõe seis funções de um orçamento voltado para a gestão nas organizações públicas, foi analisado o sistema orçamentário existente na PF, sendo as conclusões a seguir expostas.

Verificou-se que o planejamento estratégico do órgão destaca a importância de alinhar o orçamento com as diretrizes da instituição, sendo que um dos objetivos institucionais mencionados no Plano Estratégico 2010/2022 é “Integrar o Orçamento ao Planejamento Estratégico”. Contudo, quando da comparação entre o Plano Estratégico 2010/2022 e a LOA 2011, constatou-se que somente sete das 31 ações estratégicas apresentam alguma relação com as ações orçamentárias.

Diante disso, a conclusão é que a PF busca, no campo teórico, vincular sua proposta orçamentária ao seu planejamento estratégico, de maneira a dispor de um plano orçamentário que permita adequar qualitativa e quantitativamente os recursos financeiros ao cumprimento de seus planos. Entretanto, o órgão não conseguiu, no orçamento para o ano de 2011, dar cumprimento ao seu objetivo institucional de alinhar o orçamento ao planejamento estratégico.

Da mesma forma, no tocante à relação entre o orçamento do órgão e os produtos e serviços prestados à sociedade – seja na Polícia Administrativa ou Judiciária – constatou-se que apenas três ações orçamentárias contidas na LOA 2011 apresentam dados mais específicos sobre as atividades desenvolvidas pelo órgão, sendo que a mensuração dos custos totais desses serviços não está demonstrada no orçamento, uma vez que o valor da ação orçamentária não contempla todos os gastos, como a folha de pessoal. Assim, foi possível concluir pela falta de sintonia entre a lei orçamentária e as atribuições do órgão, ressaltando

haver na LOA 2011 concentração de recursos em poucas ações orçamentárias e em projetos ou atividades padrões.

Verificou-se que na LOA 2011 não há informação objetiva sobre as atuais políticas públicas na área de segurança, o que permitiria identificar uma ligação entre o orçamento do órgão e o sistema maior de governo. Ainda, constatou-se uma dissociação entre o Plano Estratégico 2010/2022 e a Carta de Serviços ao Cidadão (serviços no âmbito da Polícia Administrativa), o que leva a concluir que há falhas na comunicação da PF com a população e o centro do governo, no que diz respeito aos produtos e serviços prestados pela instituição e sua participação nas políticas de segurança pública.

Quanto ao processo de elaboração do orçamento, foi constatado que o órgão recentemente editou normativos, inclusive com o estabelecimento de rotinas inerentes a programação, execução e controle das atividades orçamentária, financeira e patrimonial. Também se verificou que foram regulamentadas a política de planejamento de curto prazo e suas diretrizes, bem como o processo orçamentário, objetivos e procedimentos para a sua consecução. Entretanto, até a data do fechamento desta pesquisa, o sistema previsto para informatizar o planejamento do órgão e, conseqüentemente, auxiliar o processo de elaboração da proposta orçamentária estava em fase de desenvolvimento, em desacordo com o prazo estabelecido. Com isso, novamente se percebe a não efetivação de procedimentos já normatizados internamente, restando prejuízo ao processo orçamentário.

Os pontos até aqui elencados, as quais foram identificados por meio da análise documental, foram ratificados quando das entrevistas com os dirigentes do órgão. A maioria dos gestores demonstrou pouco conhecimento sobre Plano Estratégico 2010/2022, a Carta de Serviços ao Cidadão e o orçamento do órgão.

Nas entrevistas, ao se abordar uma possível ligação entre esses instrumentos de gestão, alguns dirigentes reconheceram não haver uma forte relação entre eles, o que seria, na visão deles, uma falha generalizada no setor público. Alguns entrevistados registraram, inclusive, a prática do incrementalismo na PF, situação em que o orçamento é elaborado com base nos dados do ano anterior. E mais, que as atividades no órgão são orientadas de acordo com o orçamento disponível, não sendo considerados – da forma como deveriam – os possíveis resultados e suas consequências para as políticas públicas das quais o órgão

participa. Há de se ressaltar também o reconhecimento, por parte dos entrevistados, da falta de indicadores para o órgão, sendo que os esforços encontrados nesse sentido são pontuais e não iniciativas institucionais.

Portanto, conclui-se que na PF o sentido das decisões orçamentárias tem por início os meios e por fim os resultados. Essa conduta não condiz com as modernas teorias no campo da gestão pública, para as quais o resultado deve ser o parâmetro para as decisões orçamentárias, e não os meios disponíveis.

Diante do descompasso entre o orçamento, o planejamento estratégico e os produtos e serviços prestados à sociedade, da concentração de recursos em poucos programas e atividades, da baixa correlação entre o orçamento da PF e as políticas de segurança pública e, ainda, da ausência de indicadores de resultados institucionais, conclui-se que o orçamento na PF pouco atua como instrumento de gestão, não sendo um mecanismo de planejamento capaz de identificar e informar a sociedade sobre os programas de trabalho do órgão, seus projetos e atividades, tampouco estabelecer os custos das ações desenvolvidas pela organização.

Por outro lado, deve-se reconhecer o avanço na busca pela congruência organizacional, tendo em vista o modelo de gestão adotado durante a execução do orçamento. A implantação das Reuniões Temáticas de Diretoria, nas quais os diretores atuam em colegiado, durante a execução do orçamento, tem obtido êxito, de acordo com os entrevistados, em evitar decisões conflitantes e facilitar o fluxo de informações. As decisões são tomadas pela diretoria e não por diretor, inclusive na área orçamentária, o que garante uma maior harmonia entre os setores da PF, evita disputas internas por recursos orçamentários e permite uma reação mais efetiva às adversidades inerentes à gestão governamental.

Por fim, mais não menos importante, apresentam-se algumas sugestões para futuras pesquisas, de forma a expandir os resultados deste trabalho e contribuir para o aperfeiçoamento da gestão governamental.

Com esse propósito, visualiza-se como promissor campo de pesquisa a formulação de indicadores de desempenho em organizações governamentais, em especial na área de segurança. Considerando ser fundamental para as instituições públicas o desenvolvimento de uma estrutura balanceada entre os meios disponíveis e o planejamento

estratégico, sendo que este deve estar alinhado aos macros objetivos governamentais, é recomendado o estudo de indicadores e metas que permitam a avaliação do desempenho das instituições, bem como relacionar os resultados alcançados ao orçamento disponibilizado e ao planejamento estratégico das organizações.

Tão importante quanto o estudo de indicadores é a pesquisa na área de custos governamentais. Constituir uma estrutura de centros de custos significa informações mais fidedignas e mais transparência na gestão. Em um cenário de restrição orçamentária, essa iniciativa pode melhorar a qualidade do gasto e o planejamento e acompanhamento das ações nas unidades que não operam diretamente com o orçamento, sendo que ainda forneceria informações para a elaboração do orçamento. Nesse contexto, a pesquisa relacionada a custos no setor público mostra-se oportuna e necessária, ainda mais tendo em vista os grandes eventos esportivos de 2014 e 2016 que ocorrerão no Brasil e demandarão excelência nos serviços prestados pelos órgãos de segurança pública.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Cíntia de. **O orçamento como ferramenta para a gestão de recursos financeiros no terceiro setor: um estudo nas organizações do estado do Rio Grande do Norte**. 2007. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, da Universidade de Brasília, da Universidade Federal da Paraíba, da Universidade Federal de Pernambuco e da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2007.

BEZERRA, Ricardo Alfredo Ribeiro. **Orçamento de Resultados: incentivos para implantação do orçamento de resultados no Brasil**. 2007. Monografia (Curso de Especialização em Orçamento e Políticas Públicas). Centro de Estudos Avançados de Governo da Universidade de Brasília (UnB) e Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP). Brasília, 2007.

BIASOTO JR., Geraldo; AFONSO, José Roberto R. Investimento público no Brasil: propostas para desatar o nó. **Revista Novos Estudos**. 77^a ed. São Paulo: CEBRAP, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002007000100001&script=sci_arttext>. Acesso em 06.02.2011.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Lei 4320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 23 de março de 1964.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de contabilidade aplicada ao setor público: aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Brasília: STN, 2009.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Manual Técnico do Orçamento. Brasília: SOF, 2011.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e contabilidade pública**. 4^a ed. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2008.

CASTRO, Domingos Poubel de. **Auditoria e controle interno na administração pública: evolução do controle interno no Brasil: do Código de Contabilidade de 1922 até a criação da CGU em 2003: guia para atuação das auditorias e organizações dos controles internos nos estados, municípios e ONGs**. São Paulo: Atlas, 2008.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. **A implementação do orçamento por resultados no âmbito do executivo federal: um estudo de caso**. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2006.

CUNHA, Armando. Os desafios do Estado, da governança e da gestão orçamental em Diálogo Argentina/Brasil sobre Gestão Pública Contemporânea. Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires, 2007.

_____. **A busca de maior vitalidade da gestão nas organizações do Poder Judiciário**. Cadernos FGV Projetos, maio/junho de 2010, ano 5, nº 12, p. 45-51, 2010a.

_____. **Orçamento Governamental**: Curso de Pós-Graduação em Administração Pública com Ênfase em Criminalística. Brasília: FGV, 26-31 de julho de 2010. Notas de aula. 2010b.

ESPÍNDULA, Alberi. **Perícia Criminal e Cível: uma visão geral para peritos e usuários da perícia**. 2ª ed. Campinas, SP: Millennium, 2006.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio: o minidicionário da língua portuguesa**. 7ª ed. Curitiba: Positivo, 2008.

FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Tradução de Sandra Netz. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

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

LOBATO, David Menezes. **Administração Estratégica – Uma visão orientada para a busca de vantagens competitivas**. Rio de Janeiro, RJ: P & C de Botafogo, 1997.

MARIO, Poueri do Carmo; SANTANA, Gislaine Aparecida da Silva; SEDIYAMA, Marcelo Yuto Nogueira. Análise do orçamento sob uma abordagem teórica da perspectiva institucional. **Revista Contabilidade e Controladoria**. Volume 1, nº 3, setembro/dezembro de 2009, p. 200-216. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2009.

MASSON, Cleber Rogério. **Direito Penal Esquematizado – Parte Geral**. 2ª ed. São Paulo, SP: Método, 2009.

MATTOS, Pedro Lincoln C. L. A entrevista não-estruturada como forma de conversação: razão e sugestões para sua análise. **Revista de Administração Pública**, julho/agosto de 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1998.

MINTZBERG, Henry; ... [et al.]; **O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados**. Tradução de Luciana de Oliveira da Rocha. 4ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

OLIVEIRA, Fátima Bayma de... [et al.] (Org.); **Desafios da gestão pública de segurança**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Estudos sobre orçamento e gestão nos países da OCDE – uma proposta de estrutura.

Tradução de Maria Christina Ervilha. **Revista do Serviço Público**, ano 53, nº 4, outubro/dezembro de 2002.

OSBORNE, D. GAEBLER, T. **Reinventando o Governo: criando um sistema orçamentário orientado por missões**. Brasília: Brasília Comunicação MH, 1994.

REIS, Heraldo da Costa. **A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal**. 33ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, IBAM, 2010.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. **Disciplina fiscal e qualidade do gasto público**. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

ROBINSON, Marc; LAST, Duncan. A Basic Model of Performance-Based Budgeting. **Technical Notes and Manuals**. Número 2009/01. FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI), 2009. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=23247.0>>. Acesso em 08.07.2011.

RODRIGUES, Cícero Mauro Fialho. **A matriz da educação diante do contexto da violência e da criminalidade. LIVRO DESAFIOS DA GESTÃO PÚBLICA DE SEGURANÇA**.

SCHICK, Allen. Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools? **OECD Journal on Budgeting**. Volume 7, nr.. 2. OCDE, 2007. Disponível em <<http://www.oecd.org/dataoecd/21/12/42188101.pdf>>. Acesso em 18.10.2011.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE ORÇAMENTO PÚBLICO, XXXVIII, 2011. Nicaraguá. **Conclusões e Recomendações**. Associação Internacional de Orçamento Público (ASIP). Brasília: Associação Brasileira de Orçamento Público – ABOP, 2011. 5 p.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. **Métodos de Coleta de Dados no Campo**. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

VILLELA, Renato. A qualidade do gasto público. **Revista Desafios do Desenvolvimento**. 18ª ed. Brasília: IPEA, 2006. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/desafios/edicoes/18/artigo13743-1.php>>. Acesso em: 20.07.2010.

WIEMER, Ana Paula Moreira; RIBEIRO, Daniel Cerqueira. **Custos no serviço público**. 2004. In: 4º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://www.congressousp.fipecafi.org/artigos42004/187.pdf>>. Acesso em 19.07.2010.

APÊNDICE A – ETAPAS DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO INTERNO

Figura 11 - Fluxo do processo de elaboração e aprovação do Plano de Metas Anual

Etapa	Prazo
A Direção-Geral encaminha à unidade central de planejamento as prioridades da Administração para fins de elaboração das diretrizes e instruções do PMA.	Até o dia 10 de dezembro.
A unidade central de planejamento encaminha, via sistema, as diretrizes para elaboração do PMA.	Até o dia 10 de janeiro.
Cada unidade gestora encaminha seu PMA à unidade central de planejamento para fins de consolidação.	Até o último dia útil de fevereiro.
A unidade central de planejamento encaminha a proposta de PMA à Direção-Geral para análise e aprovação.	Até o último dia útil de março.
A Direção-Geral restitui à unidade central de planejamento o PMA aprovado, que, após adotar as medidas propondo eventuais revisões do PPA ao MJ, o encaminhará à unidade central de orçamento.	Até o dia 15 de abril.
A unidade central de orçamento encaminha à Direção Geral a pré-proposta de PLOA, para fins de aprovação e medidas necessárias à viabilização de limites orçamentários pelo MJ.	Até o último dia útil de maio.
A unidade central de orçamento informa à unidade central de planejamento sobre a necessidade de ajustes no PMA, em virtude dos limites orçamentários viabilizados pelo MJ. Após revisão, o PMA ajustado é encaminhado à unidade central de orçamento para finalização da proposta orçamentária.	Não foi estabelecido prazo.

Fonte: Instrução Normativa nº 021/2010-DG/DPF.

APÊNDICE B – VALORES DO ORÇAMENTO DA POLÍCIA FEDERAL

A Tabela 3 apresenta diversos dados orçamentários da Polícia Federal, no período de 2007 a 2010, incluindo informações sobre a dotação inicial, a despesa empenhada, liquidada e paga.

Tabela 3 - Valores do orçamento da Polícia Federal, por grupo de despesa – 2007/2010

Grupo de Despesa		Ano			
		2007	2008	2009	2010
DOTAÇÃO INICIAL	Total	3.457.321.310	3.446.391.330	4.410.965.173	4.493.885.701
	Pessoal e enc. sociais	2.655.529.995	2.636.224.604	3.490.930.144	3.482.649.779
	Juros e enc. da dívida	21.573.653	22.105.014	18.780.183	31.147.325
	Outras desp. correntes	480.475.168	531.391.245	539.978.086	691.330.783
	Investimentos	225.226.800	187.583.198	166.828.713	187.804.851
	Amorização/Refinanc. da dívida	36.391.683	37.416.380	40.774.363	60.874.837
	Reserva de contingência	38.124.011	31.670.889	153.673.684	40.078.126
DESPESAS EMPENHADAS	Total	3.410.023.115	3.982.449.109	4.209.934.321	4.488.161.382
	Pessoal e enc. sociais	2.632.877.583	3.201.108.356	3.472.516.050	3.570.883.683
	Juros e enc. da dívida	13.852.168	12.579.385	18.470.801	18.219.750
	Outras desp. correntes	543.409.782	535.511.981	541.831.260	713.917.260
	Investimentos	189.982.650	207.553.799	135.784.449	139.019.945
	Inversões financeiras	0	500.000	0	800.000
	Amorização/Refinanc. da dívida	29.900.931	25.195.589	41.331.761	45.320.743
DESPESAS LIQUIDADAS	Total	3.124.154.465	3.393.881.622	4.038.444.188	4.298.763.450
	Pessoal e enc. sociais	2.580.441.735	3.162.230.341	3.447.417.976	3.568.798.839
	Juros e enc. da dívida	13.154.369	12.543.290	18.470.801	18.219.750
	Outras desp. correntes	461.003.634	338.463.434	474.032.569	601.134.932
	Investimentos	41.050.246	-145.051.032	57.191.080	64.489.186
	Inversões financeiras	0	500.000	0	800.000
	Amorização/Refinanc. da dívida	28.504.482	25.195.589	41.331.761	45.320.743
DESPESAS PAGAS	Total	3.121.734.978	3.686.342.219	4.026.414.715	4.281.863.663
	Pessoal e enc. sociais	2.580.441.735	3.181.609.815	3.447.417.976	3.568.779.156
	Juros e enc. da dívida	13.154.369	12.561.337	18.470.801	18.219.750
	Outras desp. correntes	458.852.274	435.367.431	463.731.811	586.762.090
	Investimentos	40.782.118	31.108.047	55.462.366	61.981.924
	Inversões financeiras	0	500.000	0	800.000
	Amorização/Refinanc. da dívida	28.504.482	25.195.589	41.331.761	45.320.743

Fonte: Siafi Gerencial.

Nota: Valores em R\$.

APÊNDICE C – VALORES DO ORÇAMENTO DA POLÍCIA FEDERAL CORRIGIDOS PELO IPCA

Para corrigir os valores do orçamento, foi utilizado o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), indicador oficial utilizado pelo governo federal no controle de sua política de metas de inflação. Esse índice é divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), principal órgão produtor de informações econômicas, sociais e demográficas e coordenador do Sistema Estatístico Nacional. Nesse sentido, o IBGE responde pelo Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor, cujo um dos principais produtos é o IPCA. Esse sistema efetua a produção contínua e sistemática de índices de preços ao consumidor, tendo como unidades de coleta estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços, concessionárias de serviços públicos e domicílios.

O período de coleta do IPCA estende-se, em geral, do dia 01 a 30 do mês de referência. Por meio de consulta ao site do Instituto, foi possível obter os índices acumulados no período de 2007 a 2010.

Nesta pesquisa foram utilizados números-índices para auxiliar as análises. Esse método é bastante utilizado porque facilita o cálculo de variações percentuais acumuladas entre determinados períodos do tempo. O método adota uma base igual a 100 em algum período e a partir daí basta aplicar a variação percentual obtida no mês seguinte sobre o número-índice do mês anterior. Assim, essa opção transforma séries de variações percentuais em séries de números-índices e permite que se especifique a base da série resultante, ou seja, a data na qual o valor da série resultante será igual a 100.

No presente trabalho, o ano 2007 foi escolhido como ano-base 100. O cálculo utilizado para obter os números-índices (NI) foi:

$$NI = NI \text{ do ano anterior} + (\Delta IPCA \text{ do ano anterior} \times NI \text{ do ano anterior}) \quad (1)$$

A Figura 12 apresenta a variação percentual, ao ano, do IPCA no período em análise, bem como os respectivos números-índices calculados.

Figura 12 - Inflação no período de 2007 a 2010, pelo IPCA

Ano	Variação do IPCA (%)	Número-índice (Base: 2007)
2007	4,46	100,00
2008	5,90	104,46
2009	4,31	110,62
2010	5,91	115,39

Fonte: IBGE.

Com base nesses dados, foi possível corrigir os valores constantes dos orçamentos de 2007 a 2009 para o ano de 2010. Com isso, os valores orçamentários podem ser comparados ao longo do período em análise, já considerados os efeitos da inflação.

Para tanto, utilizou-se a fórmula a seguir demonstrada:

$$Valor\ corrigido = Valor\ do\ orçamento^{(n)} \times \frac{115,39}{número-índice^{(y)}} \quad (2)$$

(n) valor do orçamento do ano de 2007, 2008 ou 2009;

(y) número-índice do ano do orçamento a ser corrigido.

Com base nesses dados, foi possível corrigir os valores constantes dos orçamentos de 2007 a 2009 para o ano de 2010. Com isso, foi elaborada a Tabela 4, a qual contém diversos valores orçamentários do órgão, já considerados os efeitos da inflação.

Tabela 4 - Valores do orçamento da Polícia Federal, corrigidos pelo IPCA, por grupo de despesa - 2007/2010

Grupo de Despesa		Ano			
		2007	2008	2009	2010
DOTAÇÃO INICIAL	Total	3.989.403.060	3.806.998.809	4.601.168.607	4.493.885.701
	Pessoal e enc. sociais	3.064.216.061	2.912.061.622	3.641.461.122	3.482.649.779
	Juros e enc. da dívida	24.893.838	24.417.936	19.589.996	31.147.325
	Outras desp. correntes	554.420.296	586.992.492	563.262.261	691.330.783
	Investimentos	259.889.205	207.210.657	174.022.466	187.804.851
	Amorização/Refinanc. da dívida	41.992.363	41.331.381	42.532.578	60.874.837
	Reserva de contingência	43.991.296	34.984.720	160.300.184	40.078.126
DESPESAS EMPENHADAS	Total	3.934.825.671	4.399.146.111	4.391.469.186	4.488.161.381
	Pessoal e enc. sociais	3.038.077.443	3.536.051.055	3.622.253.001	3.570.883.683
	Juros e enc. da dívida	15.984.017	13.895.608	19.267.273	18.219.750
	Outras desp. correntes	627.040.547	591.544.395	565.195.345	713.917.260
	Investimentos	219.220.980	229.270.849	141.639.555	139.019.945
	Inversões financeiras	0	552.317	0	800.000
	Amorização/Refinanc. da dívida	34.502.684	27.831.888	43.114.011	45.320.743
DESPESAS LIQUIDADAS	Total	3.604.961.838	3.748.994.834	4.212.584.295	4.298.763.450
	Pessoal e enc. sociais	2.977.571.718	3.493.105.103	3.596.072.684	3.568.798.839
	Juros e enc. da dívida	15.178.826	13.855.736	19.267.273	18.219.750
	Outras desp. correntes	531.952.093	373.877.998	494.473.134	601.134.932
	Investimentos	47.367.879	-160.228.208	59.657.193	64.489.186
	Inversões financeiras	0	552.317	0	800.000
	Amorização/Refinanc. da dívida	32.891.322	27.831.888	43.114.011	45.320.743
DESPESAS PAGAS	Total	3.602.169.991	4.072.056.564	4.200.036.105	4.281.863.663
	Pessoal e enc. sociais	2.977.571.718	3.514.512.316	3.596.072.684	3.568.779.156
	Juros e enc. da dívida	15.178.826	13.875.672	19.267.273	18.219.750
	Outras desp. correntes	529.469.639	480.921.385	483.728.202	586.762.090
	Investimentos	47.058.486	34.362.986	57.853.936	61.981.924
	Inversões financeiras	0	552.317	0	800.000
	Amorização/Refinanc. da dívida	32.891.322	27.831.888	43.114.011	45.320.743

Fonte: Siafi Gerencial.

Nota: Valores em R\$, corrigidos conforme metodologia constante no Apêndice C.

APÊNDICE D – ROTEIRO PARA AS ENTREVISTAS

Objetivo: obter informações que contribuam para se identificar em que medida o orçamento público é utilizado como instrumento de gestão no âmbito da Polícia Federal.

Metodologia: Entrevistas semi-estruturadas com o 1º, 2º e 3º níveis gerenciais do órgão. Foram solicitados aos entrevistados comentários sobre os assuntos abordados nesse trabalho, sendo direcionado para os pontos de maior interesse do pesquisador.

Identificação do entrevistado: nome, cargo, função, setor, formação acadêmica e data de ingresso na PF.

Perguntas:

1. Você me autoriza a gravar essa entrevista para futura transcrição e estudo?
2. Você pode falar um pouco sobre as atividades que atualmente desenvolve no órgão? Há quanto tempo você desenvolve essas atividades?
3. Quais as principais atribuições da sua diretoria/coordenação/divisão/setor para a PF?
4. As atribuições citadas podem ser relacionadas à polícia administrativa ou judiciária?
5. Quais os principais produtos/resultados esperados da sua área?
6. Você conhece a Carta de Serviços ao Cidadão elaborada pela PF? A Carta serve de orientação para sua atuação ou da área em que trabalha?
7. Existem indicadores para acompanhamento e avaliação do desempenho da sua área de atuação?
8. Qual a contribuição da sua área para o resultado do Departamento de Polícia Federal?
9. Você conhece o Plano de Metas Anual da PF - PMA? Esta ferramenta serve de orientação para sua atuação ou da área em que trabalha?
10. Você conhece o planejamento estratégico da PF? O planejamento estratégico serve de orientação para sua atuação ou da área em que trabalha?
11. Que objetivos estratégicos do planejamento estratégico servem de orientação para sua área de atuação?
12. Você já trabalhou em atividades, dentro ou fora da PF, ligadas a orçamento público?
13. Você conhece o orçamento público destinado à PF (valores, ações, execução...)?
14. O orçamento da PF serve de orientação para sua atuação ou para a área em que trabalha?

15. O orçamento auxilia, de alguma forma, no processo de tomada de decisão? Você pode citar algum exemplo prático em que isso tenha ocorrido?
16. Você acha que a gestão orçamentária no órgão contribui ou não para a criação de harmonia entre os diversos setores da instituição?
17. Qual a sua expectativa quanto ao orçamento da sua área? Ele atende às suas necessidades?
18. Você percebe alguma ligação entre o orçamento, o planejamento estratégico e a Carta de Serviços da PF?
19. Você acha que o orçamento ajuda ou atrapalha os gestores no desempenho de suas funções?
20. De alguma forma, você atua na elaboração da proposta orçamentária da PF?
21. Você acha que é possível utilizar o orçamento como direcionador das atividades do órgão?
22. Você gostaria de acrescentar algum comentário?