

Orçamento público como instrumento de gestão: análise do programa Todos pela Alfabetização (TOPA)

Public budget as a management tool: a review of the program all by Literacy (TOPA)

Rosinei Almeida da Silva
Graduada em Ciências Contábeis

Kátia Silene Lopes de Souza Albuquerque
Mestre em Contabilidade (UFBA)
Professora Assistente (UNEB)
Professora TCC (FAT)

Joubert Ferreira da Silva Neto
Mestrando em Políticas Públicas (UNEB0029)
Professor de Orçamento e Contabilidade
Pública(FAT)

Resumo

Esse trabalho teve por objetivo verificar a efetiva utilização dos conceitos e instrumentos do sistema de planejamento e orçamento público do estado da Bahia na gestão do programa Todos Pela Alfabetização (Topa), no exercício de 2008, cujas rotinas de planejamento, execução, monitoramento e avaliação devem constar dos registros do sistema informatizado Siplan. A partir da análise teórica da evolução do orçamento público no Brasil, que culminou na atual técnica de orçamento-programa (Sistema Integrado de Planejamento, Programação, Orçamento e Gestão – PPBS), da execução do Topa, do levantamento e análise dos dados do relatório de acompanhamento da execução do Siplan e do relatório anual de governo, quanto às inconsistências e desconformidades; confirma-se a hipótese básica dessa pesquisa. Dessa forma, conclui-se que a gestão do Topa não utilizou adequadamente os conceitos e instrumentos orçamentários oficiais do Estado, dificultando a transparência das informações prestadas ao Poder Legislativo, Tribunal de Contas do Estado e à sociedade.

Palavras-chaves: Orçamento Público; TOPA, Gestão Pública.

Abstract

This study aimed to verify the effective use of concepts and tools of the planning system and the public budget of the state of Bahia in program management Literacy For All (Topa), in 2008, whose routines of planning, implementation, monitoring and evaluation be included in the computerized records system Siplan. From the theoretical analysis of the evolution of public spending in Brazil, which culminated in the current technical program budget (Integrated Planning, Programming, Budget and Management - PPBS), the implementation of Topa, the survey and analysis of the data report monitoring the implementation of Siplan and the annual report of government, about the inconsistencies and discontinuities, confirms the basic hypothesis of this research. Thus, we conclude that the management of Topa not used

properly the concepts and tools of the state budget officers, hindering the transparency of information provided to the Legislative Branch, Court of the State and society.

Keywords: *Public Budget, TOPA, Public Management.*

1. INTRODUÇÃO

1.1 CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

A partir das duas últimas décadas, os movimentos de reforma gerencialista do aparelho do estado apontam, cada vez mais, para a necessidade de efficientização da ação governamental, bem como para a ampliação dos mecanismos e instrumentos de participação e controle social.

O atual cenário de restrição orçamentária rígida e as demandas crescentes por serviços públicos de melhor qualidade impõem ao gestor atuação eficiente e eficaz voltada para atendimento direto à população, no sentido de realizar mais com menor dispêndio de recursos.

Para o alcance desse objetivo, é imprescindível a adoção de uma cultura organizacional de mensuração de desempenho dos processos finalísticos e de custeio, mensuração dos custos dos programas, planejamento e avaliação das ações, tendo como paradigma o setor empresarial.

A gestão orientada por indicadores de mensuração de desempenho encontra abrigo na Teoria da Agência, que pressupõe a contratualização das relações de trabalho entre superiores e subordinados. Para Slomski (2009, p. 30), há uma assimetria de acesso a informações entre o agente principal (a população), os gestores e os servidores públicos. A gestão norteadora por metas claras reduz os desníveis de acesso a informações e direciona as ações estatais para o resultado desejado.

Para Giacomoni (2003), o orçamento-programa é o elo entre a função de planejamento, gestão, avaliação e controle. Nesse sentido, o orçamento público é ferramenta fundamental e imprescindível para a quantificação física e financeira dos objetivos finais e intermediários planejados e alcançados pela execução orçamentária.

Ocorre que, em algumas circunstâncias, há indícios de que o processo orçamentário esteja tão apartado do processo de planejamento e execução das ações dos órgãos governamentais que a análise dos dados e indicadores da execução programática não possibilita inferências acerca do cumprimento dos reais objetivos pretendidos.

Nesse sentido, chama à atenção a polêmica acerca dos números divergentes apresentados sobre o número de adultos alfabetizados no estado da Bahia entre 2006 e 2010, suscitada na campanha eleitoral de 2010. Para a gestão do programa Todos pela Alfabetização (Topa), foram alfabetizados 751 mil adultos, já para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 132 mil adultos. (ALELUIA, 2011).

Por outro lado, relatórios do Tribunal de Contas do Estado, referentes ao exercício financeiro de 2008, apontam para a desproporção entre a execução física e financeira das ações do Programa. Para alguns projetos/atividades, os relatórios do Sistema de Planejamento e Orçamento do Estado da Bahia (Siplan) mostram produtos e metas físicas de ações com execução ínfima ou sem execução, mas contraditoriamente com elevada execução financeira.

Relatório de Contas SEC, 2008; (BAHIA, 2008, a). Relatório de Acompanhamento do Siplan, 2008. (BAHIA, 2008, b).

Nesse contexto, surge a questão que direciona esse estudo: **os conceitos e instrumentos do sistema de planejamento e orçamento público do estado da Bahia foram efetivamente utilizados na gestão do Programa Todos Pela Alfabetização (Topa), no exercício financeiro de 2008?**

É esperado que os órgãos governamentais cumpram pelo menos os requisitos legais para o planejamento, execução e controle das suas ações.

Assim, espera-se encontrar nesse estudo tanto os requisitos legais quanto outros instrumentos adicionais utilizados pelo Estado para dar uma maior transparência às suas ações.

Assim, o objetivo desse estudo verificar a efetiva utilização dos conceitos e instrumentos do sistema de planejamento e orçamento público do estado da Bahia na gestão do Programa Todos Pela Alfabetização (Topa), no exercício de 2008.

Nesse sentido foram perseguidos os seguintes objetivos específicos: a) Estudar o processo de planejamento, execução e avaliação do Programa Todos Pela Alfabetização (Topa) e sua integração com o processo orçamentário; b) analisar a relação entre recursos, ações, produtos, metas e indicadores do Programa; c) analisar as limitações para avaliação estatística do programa, quanto à análise da eficiência e eficácia das ações.

Esse artigo é importante porque tem a pretensão de contribuir para que outras pessoas, além dos servidores do Estado, tomem conhecimento de como funciona o sistema orçamentário do governo, nesse aspecto investigado, bem como os vieses ocorridos na sua utilização, uma vez que muitas informações não chegam ao conhecimento da sociedade que paga impostos e utiliza os serviços públicos.

É relevante também porque vai proporcionar à população um estudo demonstrando se os gestores do patrimônio público estão utilizando os instrumentos de orçamento público de forma eficiente. Essa pesquisa também poderá contribuir, despertando o interesse de outras pessoas que desejem explorar mais profundamente o assunto.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A revisão de literatura da pesquisa está metodologicamente dividida em duas partes: a) Orçamento Público no Brasil; e b) Avaliação do Programa Topa no Contexto da Execução do Primeiro Ano do Plano Plurianual - PPA (2008/2011).

A primeira parte apresenta a conceituação e evolução das técnicas orçamentárias no Brasil, a partir da leitura de autorizados autores da matéria, a exemplo de James Giacomoni e legislação orçamentária aplicável aos estados federados, culminando com a abordagem do sistema integrado de planejamento, programação, orçamento e gestão.

O segundo item da revisão de literatura estuda a avaliação do programa através do relatório de atividades da Secretaria da Educação do Estado da Bahia - SEC/2008, relatórios do sistema Siplan/2008, manuais de programação e orçamento expedidos pela Secretaria de Planejamento do Estado e relatório de auditoria do Tribunal de Contas do Estado concernente às contas da Secretaria da Educação em 2008.

2.1. ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

Para Burkhead *apud* Giacomoni (2003, p. 45), o orçamento público teve origem no artigo 12 da Magna Carta, outorgada em 1217 pelo Rei João sem Terra, na Inglaterra, berço do liberalismo político e econômico mundial: Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante.

Tal dispositivo fora introduzido no texto constitucional por pressão dos barões feudais, que compunham a *Common Counsel* (órgão de representação parlamentar da época), no sentido de limitar o poder discricionário do Rei em matéria tributária (GIACOMONI, 2003).

A origem embrionária do orçamento público, portanto, relaciona-se ao controle daquilo que seria arrecadado como receitas públicas que financiam as despesas públicas, uma vez que a fonte desse financiamento são majoritariamente os tributos que incidem sobre a população. Nesse sentido, o orçamento público surge a partir da preocupação da instância de representação para que os tributos fossem cobrados na justa medida da necessidade e após autorização do parlamento.

Segundo Giacomoni (2003, p. 47), o orçamento público inglês fora aperfeiçoado e difundido para outros países como instrumento básico da política econômica e financeira estatal. Nesse momento, as atenções já se voltavam para os dois lados: receitas e despesas. Para o autor (2003, p. 65), o Código de Contabilidade Francês definia orçamento público como “lei que fixa a despesa e estima a receita.”

De instrumento de controle político acerca das receitas e despesas do Estado, numa época em que o Estado tinha poucas funções econômicas, sob a égide do pensamento econômico clássico, hegemônico nos séculos XVII e XVIII, o orçamento passa a incorporar maiores funções gerenciais, ao longo do século XX.

O orçamento moderno surge nos Estados Unidos, no início do século XX, numa perspectiva de instrumento de planejamento e gestão governamental, influenciado pela teoria da administração científica.

Após a Segunda Guerra Mundial, a partir dos Estados Unidos, fora difundido pelo mundo e patrocinado pela Organização das Nações Unidas – ONU, o orçamento desempenho, contemplando os estágios da programação, execução e controle:

Um orçamento de desempenho é aquele que apresenta os propósitos e objetivos para os quais os créditos se fazem necessários, os custos dos programas propostos para atingir aqueles objetivos e dados quantitativos que meçam as realizações e o trabalho levado a efeito em cada programa. (BURKHEAD *apud* GIACOMONI, 2003, p. 67).

O estreitamento da distância entre orçamento público e planejamento governamental resultou no *PPBS – Planning, Programming and Budgeting System* (Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento). Giacomoni (2003, p. 68) informa que esse sistema integrado constitui um processo pelo qual os objetivos, recursos e suas inter-relações são considerados para alcance dos resultados intermediários e finalísticos, de forma coerente, consistente e compreensível.

Na esteira dos avanços internacionais das modernas técnicas orçamentárias propagadas pela ONU, segundo Giacomoni, 2003, o Brasil desenvolve sua trajetória em direção ao aperfeiçoamento da integração entre planejamento, orçamento e gestão:

- a) Em 1964 – edição da Lei Federal 4.320, que estabelece normas de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal;
- b) Em 1988 – promulgada a Constituição Federal, especialmente no tocante ao art. 165 que cria os instrumentos sistêmicos básicos de planejamento e orçamento público, observando-se a compatibilidade e consistência entre eles:
 - i. o Plano Plurianual – PPA (plano quadrienal que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e decorrentes e para os programas de duração continuada – resulta do planejamento em médio prazo);
 - ii. a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (nor-teia a elaboração dos orçamentos anuais, estabelecendo as prioridades e metas para a administração pública no exercício financeiro seguinte – planejamento tático em curto prazo);
 - iii. Lei Orçamentária Anual – LOA (orçamento propriamente dito que estima as receitas e fixa as despesas para o próximo exercício, envolvendo o orçamento fiscal, o da seguridade social e o investimento das empresas estatais, regido pelos princípios da unidade, universalidade e anualidade).
- c) Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, que define o programa como elo de vinculação entre o planejamento de médio prazo e os orçamentos anuais, categoria básica do PPA, composto pelos seguintes atributos: I – objetivo; II – órgão responsável; III – valor global; IV – prazo de conclusão; V – fonte de financiamento; VI – indicador que quantifique a situação que o programa deseje modificar; VII – metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo; VIII – ações não-integrantes do orçamento necessárias à consecução do objetivo; IX – regionalização das metas;
- d) Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, precursora do PPA 2000/2003, atualiza a classificação por funções e subfunções e conceitua
 - i. Programas: instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, mensurados por indicadores estabelecidos no PPA;
 - ii. Projetos: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo;
 - iii. Atividade: instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo.

O PPA do governo federal 2000/2003 representou, indubitavelmente, um marco para significativo avanço do aprimoramento do PPBS no Brasil, o que fora, em geral, seguido pelas instâncias subnacionais: a mensuração dos programas vinculados às ações e seus produtos; a instituição da gestão por programas; a distinção entre programas finalísticos (oferecidos diretamente à população) e programas de apoio administrativo; foram legados daquele PPA que contribuíram substantivamente para tornar o orçamento público, cada vez

mais, o principal instrumento para planejamento e avaliação da eficiência, eficácia e efetividade governamental.

Em que pese os avanços das técnicas orçamentárias brasileiras nos últimos anos, conexas com movimentos internacionais de reforma administrativa, há ainda um longo caminho a percorrer para que toda burocracia estatal, especialmente os setores que implementam e avaliam as políticas sociais, entendam a aplicação do orçamento como principal ferramenta de gestão como preconizado pelo modelo PPBS.

2.2. AVALIAÇÃO DO PROGRAMA TOPA NO CONTEXTO DA EXECUÇÃO DO PRIMEIRO ANO DO PPA (2008/2011)

Para o Manual de Orçamento Público - MOP (2010, p. 12), o ciclo de planejamento e orçamento desenvolve-se em três horizontes temporais: elaboração, execução e acompanhamento e avaliação:



Figura 1: Ciclo do Planejamento

Fonte: MOP, 2010, p. 12.

A Secretaria Estadual de Planejamento da Bahia (Seplan) é o órgão central do sistema estadual de planejamento e orçamento – SEP, em todas as suas fases, que conta com o apoio de órgãos setoriais em cada uma das secretarias de estado, que gerenciam seus programas e ações específicas, subsidiando a Seplan de informações e dados para consolidação.

Para elaboração do orçamento anual, a Seplan repassa as cotas financeiras por secretaria e unidade orçamentária, que distribui conforme programas e ações já criados no PPA e observando compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, construindo a programação de trabalho para o próximo ano.

Na fase da execução, as secretarias setoriais alimentam o sistema de planejamento Siplan quanto às realizações físicas e financeiras das ações de governo e produzem relatórios

de monitoramento. Para tanto, as setoriais utilizam o módulo de acompanhamento do sistema para lançamento mensal do grau de alcance das metas físicas (produtos) dos projetos/atividades consignados à respectiva secretaria. A parte financeira do módulo do sistema é obtida automaticamente pela migração dos dados do Sistema de Informações Contábeis e Financeiras (Sicof). Segundo o MOP (2010, p. 76-77), no decorrer da execução orçamentária do exercício financeiro, o módulo admite 10 (dez) estágios possíveis de execução de cada produto vinculado às respectivas ações: 1 – estudo preliminar, 2 – pronto para licitar, 3 – licitado, 4 – iniciado (ordem de serviços é autorizada ou contratos assinados), 5 – Em andamento até 25%, 6 – Em andamento até 50%, 7 – Em andamento até 75%, 8 – Em andamento com mais de 75%, 9 – concluído, 10 – concluído (físico ano anterior com pendências orçamentárias para o próximo exercício). Além disso, o módulo permite o cadastramento pelas secretarias setoriais das quantidades previstas, em curso e concluídas.

No final do exercício, os registros acumulados, mês a mês, devem integrar o Relatório de Atividades de cada secretaria de estado, representando os resultados das ações (eficácia) integradas e coordenadas nos respectivos programas para alcance dos seus objetivos, quantificado pelas metas e indicadores estabelecidos (efetividade), para apresentação à Seplan para compor o Relatório de Governo, bem como ao Tribunal de Contas do Estado, para análise da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade da gestão dos programas governamentais.

Nesse sentido, a utilização de tais instrumentos de gestão possibilita a adequada avaliação da execução dos programas, projetos e atividades. Ocorre que muitos dos gestores governamentais não utilizam adequadamente a ferramenta gerencial corporativa disponibilizada pelo Estado, para acompanhamento orçamentário.

A apreciação das contas da Secretaria da Educação, concernentes ao exercício financeiro de 2008, constante do Relatório de Notificação TCE/B nº 984/2010, V.3.1 Desempenho Físico-Financeiro dos Programas de Governo, p. 28, traz a seguinte pontuação: “Dessa forma, considerando-se a concretização dos objetivos estratégicos, dentro do prazo do exercício em análise, verificou-se que os resultados não foram satisfatórios quanto à eficácia, haja vista que 55% das ações tiveram um desempenho de 0% (zero por cento)”.

Em resposta, o gestor da SEC do período citou entraves legais para a execução do Programa junto à Procuradoria Geral do Estado (órgão jurídico) e ao próprio Tribunal de Contas, o que somente fora solucionado no final do exercício. Aliado a isso, apontou a falta de cultura gerencial dos diversos setores da SEC de alimentação das informações físicas do módulo de acompanhamento do Siplan, o que provocava distorções de análise. Informou ainda que outros relatórios alternativos foram produzidos não constantes do Siplan nem do Relatório de Atividades. (Relatório de Contas SEC, 2008).

A interposição dessa resposta pelo titular da SEC em 2008 representa reconhecimento de que, diferentemente do que preceitua a técnica do PPBS, o orçamento público não foi utilizado como principal ferramenta de gestão.

O processo eleitoral de 2010 acendeu a polêmica em torno do número de alfabetizados do programa Topa, a partir da divergência entre os dados apresentados pelo IBGE e aqueles relatados pela SEC, através de relatórios produzidos alternativamente não constantes do sistema oficial de planejamento e orçamento Siplan. (ALELUIA, 2011)

No centro das discussões o número de pessoas alfabetizadas na Bahia entre 2007 e 2010: para o IBGE 132 (cento e trinta e dois mil) pessoas; para o governo, 751 mil pessoas.

Nesse momento, ganha importância um sistema de planejamento, monitoramento, avaliação que produza registros de dados públicos confiáveis. (ALELUIA, 2011)

Na perspectiva de integração sistêmica entre planejamento e gestão propugnada pelo PPBS, o tema gera especial interesse entre estudiosos da matéria, tendo em vista que a aplicação adequada do sistema poderia levar a Estado a dados mais consistentes e confiáveis, possibilitando uma verdadeira avaliação de suas ações.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente artigo enquadra-se, quanto aos objetivos, segundo Santos (1999), em pesquisa exploratória, na medida em que se propõe a elucidar e aprofundar aspectos da realidade insuficientemente explorados.

O estudo buscou mostrar procedimentos e técnicas adotados na prática pela gestão do Programa Todos Pela Alfabetização, para verificar sua aderência aos procedimentos e técnicas do orçamento-programa.

A pesquisa teve direcionamento quantitativo, uma vez que utiliza dados numéricos e estatísticos oficiais, originários do sistema de planejamento e orçamento do Estado (Siplan), comparados com outros documentos do Programa, permitindo inferências e interpretações à luz de outros aspectos da realidade.

Para Santos (1999), quanto aos procedimentos de coleta, essa pesquisa define-se como um estudo de caso, com levantamento bibliográfico, documental e eletrônico.

O estudo foi desenvolvido predominantemente pela análise e interpretação de documentos e relatórios oficiais do governo do estado da Bahia e em seus sistemas corporativos, com destaque para o sistema (Siplan) e para o módulo gerencial do Sistema de Informações Contábeis, Orçamentárias e Financeiras (Sicof).

Além de livros e periódicos que tratam do orçamento-programa, manuais técnicos expedidos pela Secretaria de Planejamento do Estado, legislação pertinente, manchetes jornalísticas, o estudo se serviu também de relatórios do Tribunal de Contas do Estado e relatórios de atividades e de gestão da Secretaria da Educação do Estado da Bahia.

A partir dos resultados apresentados pelo estudo, aplicado ao caso específico do Programa Todos Pela Alfabetização, o uso do método indutivo permitiu a generalização dos achados da pesquisa, na medida em que, nas mesmas condições gerenciais, o orçamento-programa não tem sido utilizado como ferramenta de gestão pública.

O trabalho está ancorado no método hipotético-dedutivo, na medida em que os resultados são alcançados a partir de testes de falseamento da solução proposta na hipótese, optando-se pela análise de consistência interna do Relatório de Acompanhamento da Execução extraído do Siplan, bem como do seu confronto com dados extraídos o Relatório Anual de Governo.

O mesmo Popper propõe três etapas para o método-hipotético dedutivo. A primeira é a criação do PROBLEMA, para qual se formula uma ou mais hipóteses a partir das teorias já existentes. A segunda é o estabelecimento da SOLUÇÃO, a partir da dedução de consequências na forma de proposições. Por fim, a terceira é a realização de TESTES DE FALSEAMENTO, onde se testam as proposições levantadas para solucionar o problema por meio de testes que objetivam refutar ou aceitar hipóteses. (FERNANDES, 2009, sem página).

Adota-se como premissa básica que a utilização dos conceitos e instrumentos de planejamento do Estado é evidenciada a partir do Relatório de Acompanhamento da Execução do Siplan.

Nesse sentido, torna-se indispensável, a adequada análise dos dados revelados por esse relatório e sua consistência intrínseca e quando comparado com outro relatório oficial de governo, com natureza declaratória.

3.1 HIPÓTESES

Os procedimentos metodológicos adotados serviram para encontrar a solução para as hipóteses deste estudo, que estão relacionadas à efetivação da utilização dos conceitos e instrumentos, conforme apresentadas a seguir:

H0: Os conceitos e instrumentos do sistema de planejamento e orçamento público do estado da Bahia não foram efetivamente utilizados na gestão do Programa Todos Pela Alfabetização (Topa), no exercício financeiro de 2008.

H1: Os conceitos e instrumentos do sistema de planejamento e orçamento público do estado da Bahia foram efetivamente utilizados na gestão do Programa Todos Pela Alfabetização (Topa), no exercício financeiro de 2008.

4. ANÁLISE DOS DADOS

Para teste da hipótese, optou-se pelo comparativo entre os dados informados em dois relatórios oficiais do governo do Estado da Bahia:

- a) **Relatório Anual de Governo de 2008 (seção Educação – p. 34 a 36 – programa Todos pela Alfabetização - Topa)** – decorrente do Relatório de Atividades de Secretaria, onde constam as realizações mais relevantes informadas pelos gestores da Secretaria Estadual da Educação, apresentado pelo Governador, no conjunto das demais secretarias e órgãos do Executivo, à Assembleia Legislativa, no início do ano subsequente, como prestação de contas da gestão nos aspectos de eficiência, eficácia e efetividade das políticas governamentais.
- b) **Relatório: Produtos Governamentais – Acompanhamento da Execução por Programas – de janeiro a dezembro de 2008 (consulta referente ao programa Todos pela Alfabetização – Topa)** – sistema de planejamento e orçamento corporativo oficial do governo do estado da Bahia, que tem por finalidade o registro da previsão, modificações e execução orçamentária, tanto financeira (importada automaticamente do sistema de informações contábeis, orçamentárias e financeiras do Estado da Bahia – Sicof), quanto física, com dados inseridos pelas unidades setoriais (secretarias); segundo o art. 1º do Decreto Estadual 7479, de 04 de dezembro de 1998, que cria e determina a utilização do Sistema no âmbito estadual, o Siplan tem por objetivo: coletar, tratar e disponibilizar informações, em tempo real, sobre a programação, orçamentação e acompanhamento das ações governamentais, oferecendo parâmetros para as decisões superiores e gerenciais.

Para Salomon (1999), como a hipótese é a solução provisória encontrada que precisa ser comprovada, a coleta e análise de dados deve ser procedida em função dela.

Nessa perspectiva, o instrumento que melhor indica a efetiva utilização do conceito e sistema de planejamento e orçamento é o Relatório: Produtos Governamentais – Acompanhamento da Execução por Programas, quando submetido a teste de consistência:

- a) Interno - em relação à coerência dos dados produzidos pelo próprio relatório, quando confrontados – **primeiro parâmetro**;
- b) Externa – em relação à divergência de dados, quando comparados com os apresentados pelo Relatório Anual de Governo de 2008 (seção Educação – p. 34 a 36 – programa: Todos pela Alfabetização – Topa) – **segundo parâmetro**.

Por outro lado, o art. 4º do Decreto Estadual nº 7479, de 04 de dezembro de 1998, que institui o Siplan no âmbito da administração pública estadual, obriga as unidades setoriais e seccionais do Sistema Estadual de Planejamento a:

I - prestarem as informações e o apoio necessários para o planejamento, a coordenação, a avaliação e o acompanhamento das ações governamentais;

II - proceder à alimentação dos dados necessários ao processamento do Siplan.

Assim, a legislação estadual vigente confirma o entendimento de que o Relatório extraído do Siplan escolhido é obrigatoriamente um indicador válido para teste da hipótese desse trabalho.

Comparativamente, considerando que no Relatório Anual de Governo estão descritas, de forma consolidada, as principais realizações de cada secretaria, naquele ano, subscrito pelos respectivos Secretários de Estado e pelo Governador, adota-se a premissa de que as informações e dados constantes nesse relatório acerca do programa: Topa - traduz o entendimento declarado dos gestores da SEC sobre seus resultados alcançados qualitativa e quantitativamente, concluídos e em curso, da gestão do Programa.

Nesse sentido, a estratégia para verificação da hipótese consiste em: a) constatar as contradições internas do relatório de acompanhamento do Siplan (primeiro parâmetro); b) comparar os dados produzidos pelo Siplan com os dados obtidos a partir da declaração dos gestores no Relatório Anual de Governo (segundo parâmetro).

Parte-se da premissa de que a identificação de inconsistências significativas internas (ao próprio relatório do Siplan) – primeiro parâmetro - e externas (comparadas ao Relatório Anual de Governo) – segundo parâmetro - ratifica a hipótese basilar dessa pesquisa. Caso contrário, a hipótese fica negada com a conclusão de que os conceitos e sistema de planejamento foram utilizados na gestão do Topa em 2008.

5. RESULTADOS

O programa Topa traz nove projetos e cinco produtos: jovem e adulto alfabetizado, alfabetizador formado, coordenador formado, alfabetizando atendido com material escolar e município atendido no transporte escolar, que, em conjunto, concorrem para o alcance das metas orçamentárias.

Para análise e avaliação da gestão das ações do Programa, os instrumentos oficiais mais apropriados disponíveis para as instâncias de controle interno, externo e social são os dois selecionados: Relatório de Acompanhamento do Siplan, por ser obrigatório por força do Decreto Estadual nº 7.479/98, e Relatório Anual de Governo, documento enviado à

Assembléia Legislativa e ao Tribunal de Contas do Estado subscrito pelos secretários de Estado e pelo Governador.

Com a adoção do pressuposto de que o Relatório de Acompanhamento de Execução do Siplan como referencial para evidenciação do nível de utilização dos conceitos e sistema de planejamento estadual pela gestão do Topa, com base em testes de falseamento da hipótese, lastreado no método hipotético-dedutivo, passa-se à verificação das contradições internas do próprio Relatório, o que se define como primeiro parâmetro.

5.1 PRIMEIRO PARÂMETRO

A acentuada desproporção entre os percentuais de execução física e financeira indica que a execução orçamentária do Programa não foi pautada no atingimento das metas previstas constantes dos documentos orçamentários.

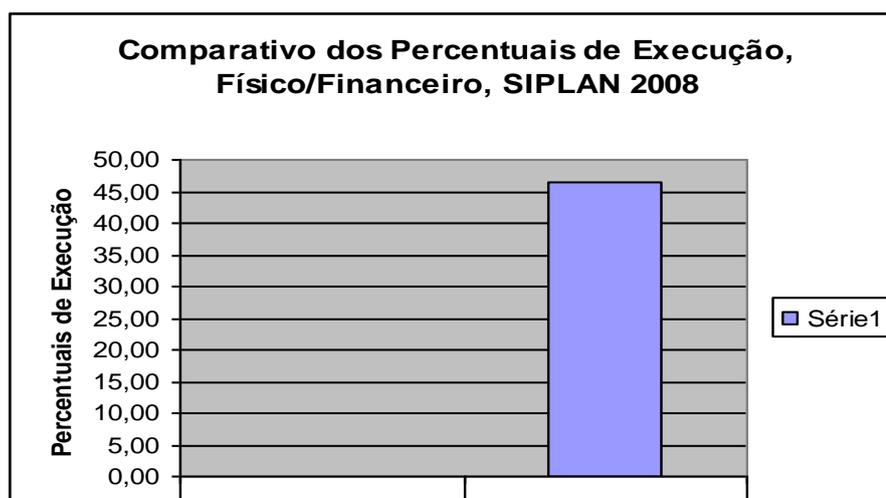
Os maiores desníveis estão localizados nas seguintes ações: Formação de Alfabetizadores do Topa (produto: alfabetizador formado), Formação de Coordenadores do Topa (produto: coordenador formado), Suprimento de Material Didático Pedagógico – Topa (produto: alfabetizando atendido).

Com apoio da análise gráfica, abordam-se as discrepâncias entre os percentuais de execução física e financeira, sinalizando que a desenvolvimento das ações financeiras não foram pautadas pelos resultados das metas físicas:

Alfabetizador Formado	Físico			Financeiro		
	Previsão	Execução	Percentual %	Previsão	Execução	Percentual %
	25.479	8.101	31,79	14.644.696	14.488.775	98,94
Coordenador Formado	Físico			Financeiro		
	Previsão	Execução	Percentual %	Previsão	Execução	Percentual %
	1.300	0	0	10.959.250	9.301.255	84,87
Alfabetizando Atendido com Material Didático	Físico			Financeiro		
	Previsão	Execução	Percentual %	Previsão	Execução	Percentual %
	435.250	0	0	14.023.444	6.495.773	46,32

Quadro 01: Inconsistências: Físico-financeira

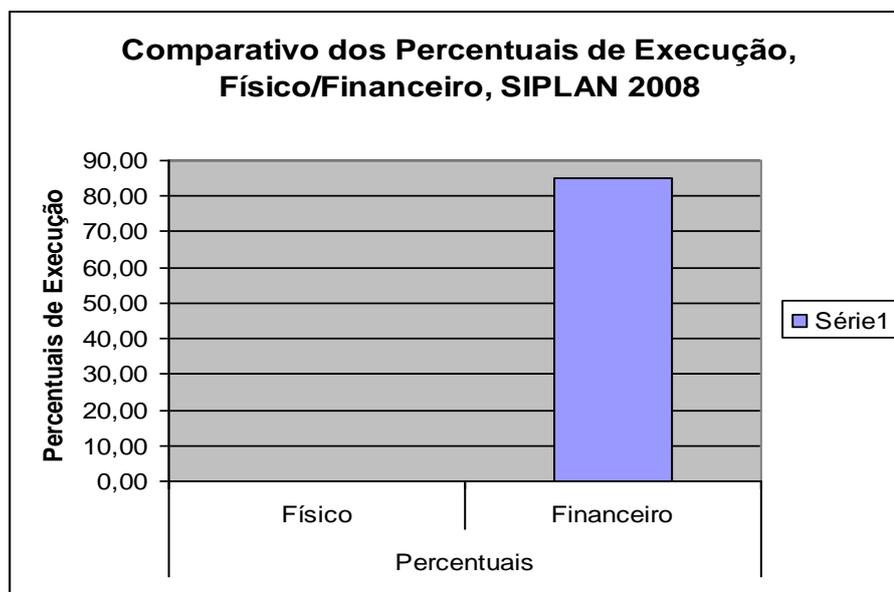
Fonte: Elaboração própria, a partir de dados extraídos do relatório de Acompanhamento da Execução Físico e Financeira do Siplan, 2008.



idade Anísio Teixeira
julho/dezembro, 2011.

Gráfico 01: Formação de Alfabetizadores

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados extraídos do relatório de Acompanhamento da Execução Físico e Financeira do Siplan, 2008.

**Gráfico 02:** Formação de Coordenadores

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados extraídos do relatório de Acompanhamento da Execução Físico e Financeira do Siplan, 2008.

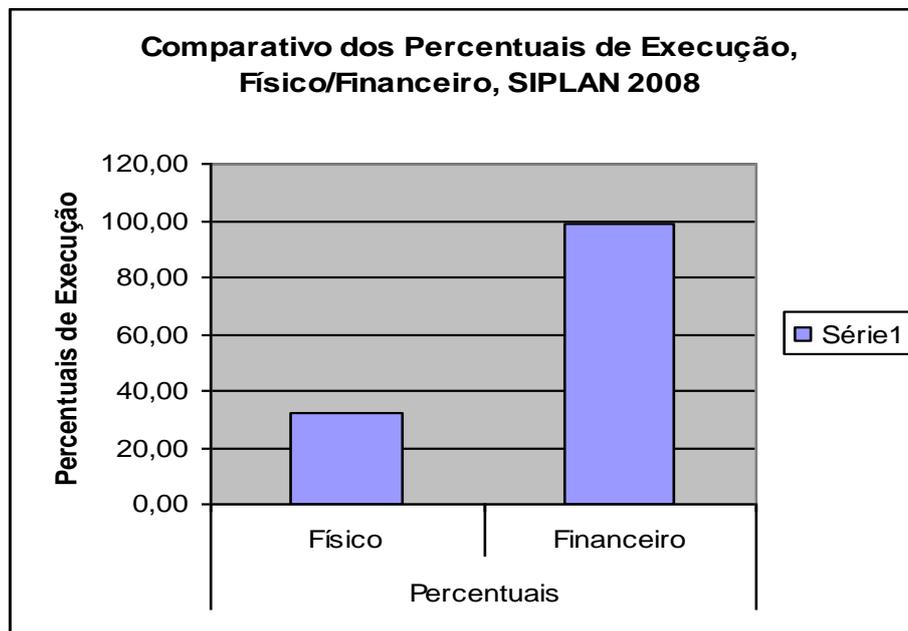


Gráfico 03: Alfabetizando Atendido com Suprimento de Material

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados extraídos do relatório de Acompanhamento da Execução Físico e Financeira do Siplan, 2008.

A análise gráfica permite inferir a completa desconexão entre a realização física e a financeira nas três ações: Formação de Alfabetizadores, Formação de Coordenadores e Atendimento ao Alfabetizando com Suprimento de Material, gráficos 01, 02 e 03, respectivamente. No primeiro caso, verifica-se execução física abaixo de 40% (quarenta por cento), ao passo que a execução financeira aproxima-se do total previsto. Nos gráficos 02 e 03 não houve execução física, no entanto, os percentuais de execução financeira chegam a cerca de 90% (noventa por cento) e 50% (cinquenta por cento), respectivamente.

5.1 SEGUNDO PARÂMETRO

As ações constantes do Relatório Anual de Governo são de fundamental relevância para análise da eficácia e efetividade do Programa pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia Legislativa, no exercício da função de representante do povo baiano.

Dentre os cinco produtos programáticos, em função da importância, o Governo elegeu três ações para constar em tal Relatório. Motivo pelo qual, o segundo parâmetro escolhido seleciona dados referentes a ações e produtos, em curso e concluídos: alfabetizados, coordenadores de turma formados e alfabetizadores formados, para compará-los aos dados produzidos pelo relatório do Siplan, identificado como referencial para esse trabalho.

Tabela 01: Comparativo entre os Relatórios de Acompanhamento da Execução do Siplan e Relatório Anual de Governo, 2008

	EM CURSO ANO (PARA CONCLUSÃO EM 2009)		CONCLUÍDO ANO (INICIADO EM 2007)	
	Relatório Anual de Governo	Relatório de Execução do Siplan	Relatório Anual de Governo	Relatório de Execução do Siplan
Alfabetizados	405.391	127.680	171.000	367.140
	EM CURSO ANO		CONCLUÍDO ANO	
Coordenadores de Turmas Formados	4.053	1.000	4.053	0
	EM CURSO ANO		CONCLUÍDO ANO	
Alfabetizadores Formados	36.486	0	36.486	8.101

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados extraídos do relatório de Acompanhamento da Execução Físico e Financeira do Siplan, 2008 e do Relatório Anual de Governo, 2008.

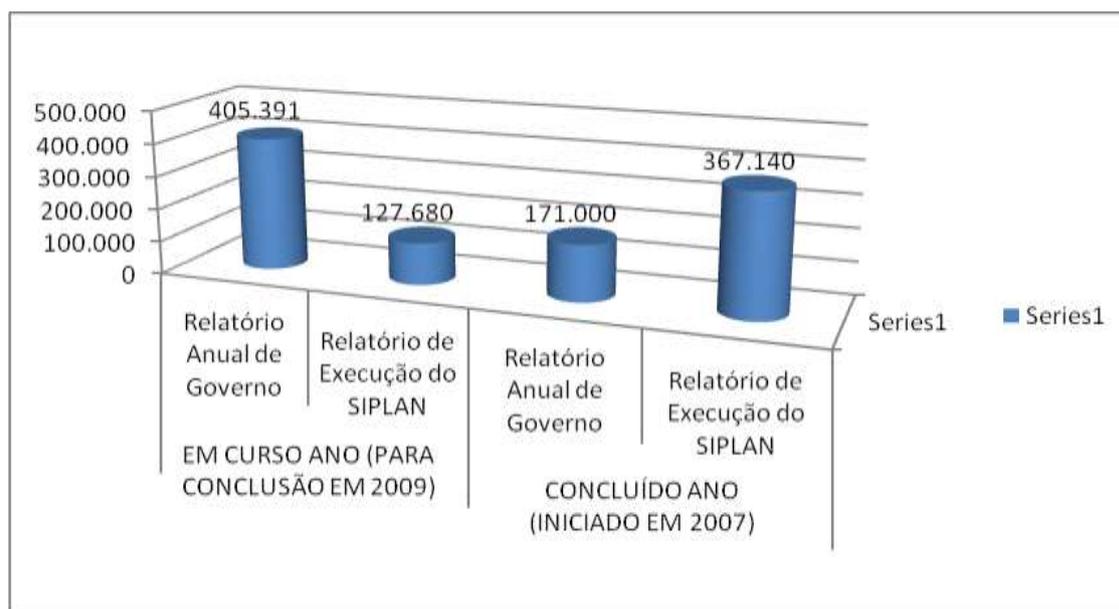


Gráfico 04: Comparativo entre Relatórios: Alfabetizados, 2008

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados extraídos do relatório de Acompanhamento da Execução Físico e Financeira do Siplan, 2008 e do Relatório Anual de Governo, 2008.

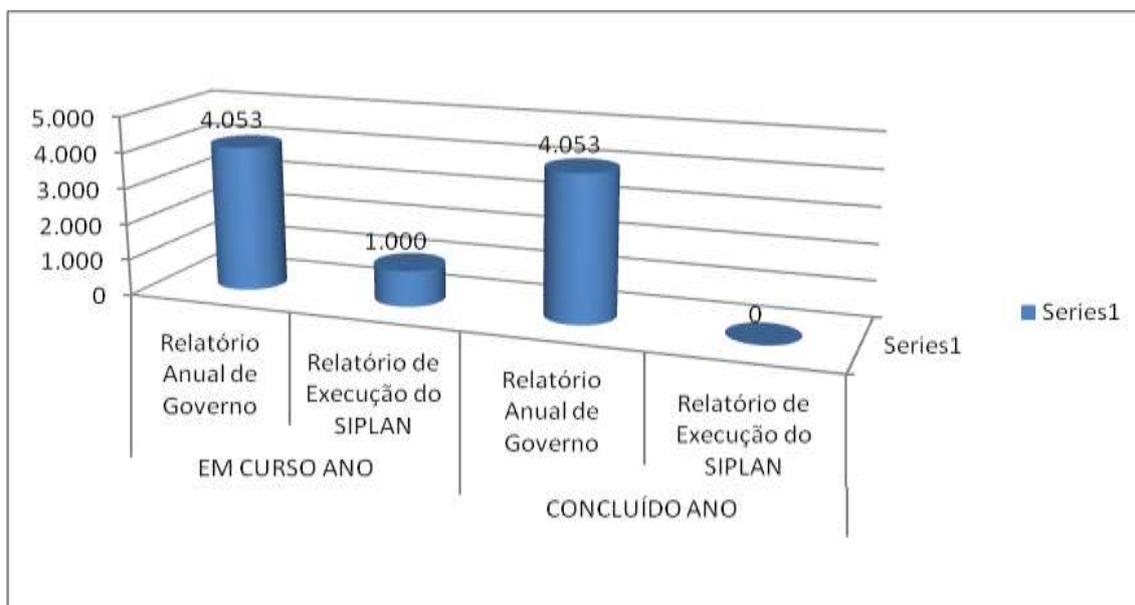


Gráfico 05: Comparativo entre Relatórios: Coordenadores de Turma Formados, 2008.

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados extraídos do relatório de Acompanhamento da Execução Físico e Financeira do Siplan, 2008 e do Relatório Anual de Governo, 2008.

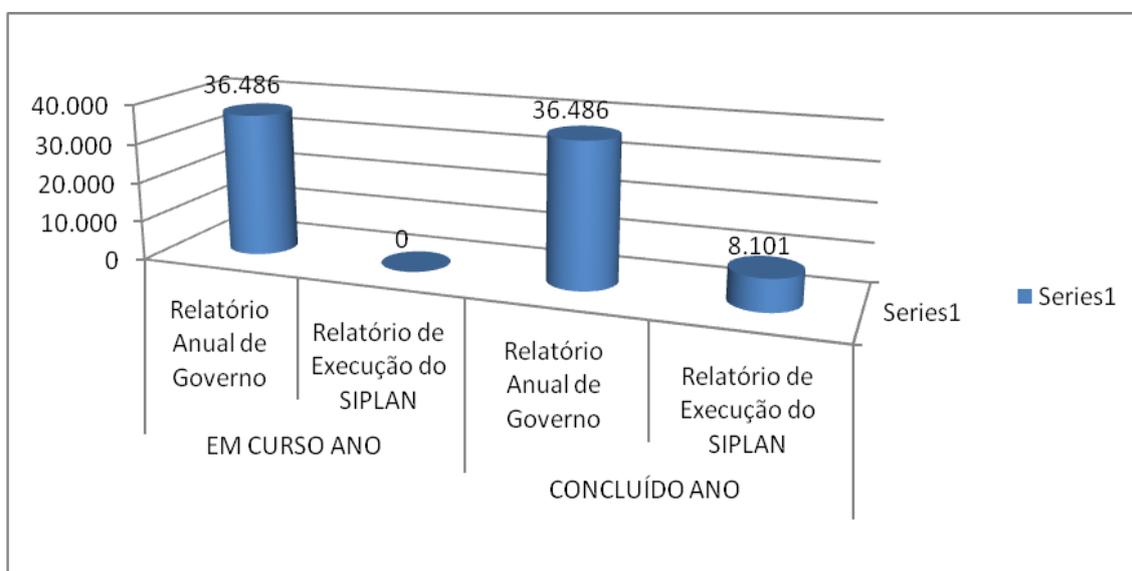


Gráfico 06: Comparativo entre Relatórios: Alfabetizadores Formados, 2008.

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados extraídos do relatório de Acompanhamento da Execução Físico e Financeira do Siplan, 2008 e do Relatório Anual de Governo, 2008.

A análise dos gráficos 04, 05 e 06 apresentam um comparativo entre os relatórios de Execução do Siplan e o Relatório Anual de Governo, considerando as quantidades de execução física em curso e concluídas, apresentando inconsistências entre as informações dos dois relatórios.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da pesquisa levam à conclusão de que, no exercício de 2008, os dados e informações constantes dos principais registros públicos oficiais do governo do estado da Bahia referentes ao programa Todos pela Alfabetização são inconsistentes, não atendendo ao princípio constitucional da transparência pública.

Tendo em vista a representatividade financeira e importância social de tal Programa no cenário estadual, no sentido de reduzir o elevado índice de analfabetismo da Bahia, maior número de analfabetos do Brasil, esperavam-se registros públicos confiáveis e consistentes, uma vez que, naquele ano, segundo dados do Siplan, foram investidos no Topa cerca de R\$ 27 (vinte e sete) milhões de reais, entre recursos próprios e transferências federais.

Nesse sentido, constata-se a confirmação da hipótese basilar dessa pesquisa: H0: os conceitos e instrumentos do sistema de planejamento e orçamento público do estado da Bahia não foram efetivamente utilizados na gestão do Programa Todos Pela Alfabetização (Topa), no exercício financeiro de 2008 – a partir dos resultados encontrados pela pesquisa, por meio dos instrumentos utilizados.

O trabalho evidencia o uso inadequado tanto do sistema de planejamento quanto dos próprios conceitos de orçamento programa e das definições da Portaria Interministerial nº 42/1999, o que é fator preocupante do ponto de vista da legalidade e transparência das despesas públicas, que foram aprovadas pelo poder legislativo de uma forma e, no decorrer da gestão, foram executados de outra. Pior que isso, o Estado não possui cadastro administrativo válido e confiável com dados sobre esse programa tão significativo e oneroso.

REFERÊNCIAS

ALELUIA, José Carlos. **IBGE Desmente Números Enganadores do Topa na Bahia**, 2011. Disponível em www.acmneto.com.br. Acesso em 20 de junho de 2011.

ALEM, Ana Claudia; GIAMBIAGI, Fabio. **Finanças Públicas: teoria e pratica no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUDA, Daniel Gomes. **Introdução à Contabilidade Governamental: da teoria à prática**. Salvador: Zênite, 1999.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. **Manual de Orçamento Público**. Salvador. Disponível em: <www.seplan.ba.gov.br> . Acesso em 10 junho 2011.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. **Relatório Anual de Governo de 2008**. Salvador. Disponível em: <www.seplan.ba.gov.br> Acesso em 10 junho 2011.

BAHIA. **Decreto Estadual nº 7.479**, de 04 de dezembro de 1998, que cria e determina a utilização do sistema SIPLAN no âmbito da administração pública estadual.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado da Bahia - TCE. **Relatório de Contas SEC, 2008**. Salvador, junho de 2011.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº. 9.394** de 1996 que dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). Brasília, DF: 1996.

BRASIL. Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 20 de agosto 2011.

BRASIL. **Decreto nº 2.829**, de 29 de outubro de 1998. Estabelece Normas para a Elaboração e Execução do Plano Plurianual e Dos Orçamentos da União, e dá Outras Providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 de outubro 1998. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 20 de agosto de 2011.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Despesa Nacional**: Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. 1. ed. Brasília. Disponível em: <<http://tesouro.fazenda.gov.br/contabilidadegovernamental>> Acesso em 2 de setembro 2011.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Receita Nacional**: Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. 1. ed. Brasília. Disponível em: <<http://tesouro.fazenda.gov.br/contabilidadegovernamental>> Acesso em 20 de julho de 2011.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília – DF, 05 maio. 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 12 de julho de 2011.

BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília – DF, 15 de abril de 1999. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em 3 de junho de 2011.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional; BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Portaria nº 163, de 04 de maio de 2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das contas públicas no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília – DF, 07 de maio de 2001 e retificação em 05 de

junho de 2001. Disponível em: <[http:// www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)> Acesso em 15 de junho de 2011.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

KOHAMA, Heilio. **Balancos Públicos**: teoria e prática. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública**: teoria e prática. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

LIMA, Diana Vaz de; CASTRO, Róbison Gonçalves de. **Contabilidade Pública**. 1 ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2000.

MACHADO Jr., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 Comentada**. 31. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2002/2003.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Lei Complementar nº 101/2000**: entendendo a lei de responsabilidade fiscal. Brasília: ESAF, 2002.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Contabilidade Pública**: uma abordagem da administração financeira pública. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SALOMON, Délcio Vieira. **Como Fazer uma Monografia**. 9. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SANTOS. Luiz Carlos. **Metodologia do Trabalho Científico**. 1999. Disponível em www.lcsantos.pro.br> Acesso em 12 de Setembro de 2011.

SLOMSKI. Valmor. **Controladoria e Governança na Gestão Pública**. 1ed. São Paulo: Atlas, 2009.