



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL



SILMARA MARIA RESQUE ROSA GÓES

A GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA SOB A PERSPECTIVA ORGANIZACIONAL:

Um Estudo de caso da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

Belém-PA
2022

SILMARA MARIA RESQUE ROSA GÓES

A GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA SOB A PERSPECTIVA ORGANIZACIONAL:

Um Estudo de caso da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, para a obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Área de concentração: Administração Pública e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Silvio José de Lima Figueiredo
Coorientador: Prof. Dr. Carlos Potiara Ramos de Castro.

Belém-PA
2022

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

G598g Góes, Silmara Maria Resque Rosa

A governança orçamentária sob a perspectiva organizacional: um estudo de caso da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia / Silmara Maria Resque Rosa Góes – 2022.
117 f. : il. color.

Orientador(a): Prof. Dr. Silvio José de Lima Figueiredo

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Belém, 2022.

1. Finanças Públicas – SUDAM. 2. Políticas Públicas. 3. Governança Orçamentária. 4. SUDAM.
I. Figueiredo, Silvio José de Lima, *orient.* II. Título.

CDD 23. ed. 336

SILMARA MARIA RESQUE ROSA GÓES

A GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA SOB A PERSPECTIVA ORGANIZACIONAL:
Um Estudo de caso da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará, para a obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Aprovada em 04/07/2022.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Silvio José de Lima Figueiredo
Orientador – UFPA/PPGGP

Prof. Dr. Carlos Potiara Ramos de Castro
Coorientador – UFPA

Prof. Dr. Eunápio Dutra do Carmo
Examinador interno – UFPA

Prof. Dr. Amarildo Ferreira Junior
Examinador externo – IFRR

Dedico este trabalho, com muito amor, aos meus pais,
Manoel e Maria Rosa, e ao meu esposo, Rodrigo
Ozório Góes.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por ter alcançado o objetivo de escrever esta dissertação. Não deixarei de lembrar, contudo, que se consegui, foi porque Deus me proporcionou o auxílio de muitos, sobremaneira, de meu amado e dedicado esposo, Rodrigo Ozório Sampaio de Oliveira Góes. Acredito que, além de mim mesma, só ele sabe, de fato, tudo o que me custou para concluir este trabalho. Seu companheirismo foi ímpar.

Aos meus pais, Manoel e Maria Rosa, que oportunizaram e incentivaram meu crescimento profissional, contrariando os padrões das circunstâncias que vivíamos. Às minhas irmãs, Sueli e Sheila Resque, e aos meus doces sobrinhos, Arthur e Vithor Resque, os quais amo tanto.

É importante registrar os agradecimentos à Superintendência da Amazônia, que, em prol de uma gestão pública de qualidade, possibilitou este Mestrado Profissional para seus servidores.

Além disso, faço menção ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), incluindo todo seu corpo docente e seus servidores técnicos pelos grandes ensinamentos vividos. Ao Prof. Dr. Silvio Figueiredo, meu orientador nesta trajetória, pela sua leveza na arte da docência, estímulo essencial para o desenvolvimento de minha pesquisa, bem como ao meu coorientador Prof. Dr. Carlos Potiara Ramos de Castro. Aos meus colegas de sala de aula e de trabalho, agradeço por todo o apoio nessa caminhada. Os laços só se tornaram mais fortes.

Registro, ainda, os agradecimentos aos amigos que contribuíram, direta ou indiretamente, com minhas reflexões. Destaco, dentre eles, o amigo Keppler João Assis da Mota Júnior, ao qual envio minha gratidão por todas as discussões enriquecedoras que tivemos e cooperação constantes.

Agradeço também aos respondentes do questionário que, com a manifestação de suas experiências, foram decisivos nos resultados encontrados nesta pesquisa.

O meu socorro vem do Senhor, que fez os céus e a terra. Ele não permitirá que você tropece; o seu protetor se manterá alerta, sim, o protetor de Israel não dormirá; ele está sempre alerta!

O Senhor é o seu protetor; como sombra que o protege, ele está à sua direita. De dia o sol não o ferirá, nem a lua, de noite.

O Senhor o protegerá de todo o mal, protegerá a sua vida. O Senhor protegerá a sua saída e a sua chegada, desde agora e para sempre (Salmos 121.2-8).

RESUMO

Esta dissertação trata sobre a governança orçamentária da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), cuja abordagem é feita a partir da perspectiva organizacional na definição da despesa pública. O estudo objetiva analisar a governança orçamentária organizacional da SUDAM no desenvolvimento de política pública, além de descrever de que maneira sucede a governança orçamentária no órgão, explicar como ocorrem as tomadas de decisão nas fases de planejamento e a execução do seu orçamento, representar o campo e o capital da governança orçamentária, nos quais a autarquia está inserida, caracterizando a atuação da Diretoria Colegiada daquela organização no processo, mas também propor melhorias na governança orçamentária na Superintendência, de modo a compreender como as práticas de governança orçamentária podem contribuir para uma melhor tomada de decisão na definição da despesa dos recursos orçamentários destinados à SUDAM. A abordagem metodológica é qualitativa, desenvolvida por meio da descrição e interpretação dos dados. Estes foram coletados por intermédio de pesquisa bibliográfica, de pesquisa documental, e, principalmente, da aplicação de questionários, além de observação *in loco*. A pesquisa descreveu a governança orçamentária da SUDAM com base na perspectiva de governança pública organizacional elaborada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e sob a ótica de capital e campo social de Pierre Bourdieu. Para a compreensão da temática, foram utilizadas as teorias referentes à governança, à governança pública e à governança pública organizacional. A partir da análise da maneira como ocorrem as tomadas de decisão nas fases de planejamento e execução do orçamento, foi possível identificar os procedimentos para elaboração dos projetos do Plano Plurianual, da Lei das Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, bem como conhecer o Plano de Programação Orçamentária do órgão. Similarmente, foram demonstrados o campo da governança orçamentária e os agentes atuantes nesse processo, sendo detectada a DPLAN como o agente com o maior capital envolvido. Foram propostas algumas ações para o melhoramento do desempenho da autarquia no que concerne à utilização do orçamento. Inferiu-se que a SUDAM tem, na adoção das práticas de governança orçamentária organizacional, uma oportunidade de melhoria no desempenho da organização, o que possibilita uma melhor tomada de decisão para definir a despesa pública, contribuindo com a redução das desigualdades da Amazônia.

Palavras-chave: Governança orçamentária; orçamento; políticas públicas; finanças públicas.

ABSTRACT

This dissertation deals with the budgetary governance of the Superintendence for the Development of the Amazon (SUDAM), whose approach is made from the organizational perspective in the definition of public expenditure. The study aims to analyze the organizational budget governance of SUDAM in the development of public policy, in addition to describing how budget governance takes place in the body, explaining how decision-making takes place in the planning stages and budget execution, representing the field and budget governance capital, in which the autarchy is inserted, characterizing the performance of the Collegiate Board of that organization in the process, but also proposing improvements in budget governance in the Superintendence, in order to understand how budget governance practices can contribute to a better decision-making in defining the expenditure of budget resources destined for SUDAM. The methodological approach is qualitative, developed through the description and interpretation of data. These were collected through bibliographic research, documental research, and, mainly, through the application of questionnaires, in addition to on-site observation. The research described the budgetary governance of SUDAM based on the perspective of organizational public governance developed by the Federal Court of Auditors (TCU) and from the perspective of capital and social field of Pierre Bourdieu. To understand the theme, theories related to governance, public governance and organizational public governance were used. From the analysis of the way in which decision-making takes place in the planning and execution phases of the budget, it was possible to identify the procedures for the elaboration of the Pluriannual Plan project, the Budget Guidelines Law and the Annual Budget Law, as well as knowing the Plan of Budget Programming of the agency. Similarly, the field of budget governance and the agents active in this process were demonstrated, with the DPLAN being detected as the agent with the largest capital involved. Some actions were proposed to improve the performance of the municipality with regard to the use of the budget. It was inferred that SUDAM has, in the adoption of organizational budget governance practices, an opportunity to improve the organization's performance, which enables better decision-making to define public expenditure, contributing to the reduction of inequalities in the Amazon.

Keywords: Budget governance; budget; public policy; public finances.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Mapa Amazônia Legal.....	20
Figura 2 – Relação entre as perspectivas da governança no setor público.....	34
Figura 3 – Relação principal-agente no setor público.....	35
Figura 4 – Relação entre governança e gestão.....	36
Figura 5 – Modelo de Governança e Gestão.....	37
Figura 6 – Sistema de Governança em organizações públicas.....	38
Figura 7 – Práticas relacionadas aos mecanismos de governança.....	41
Figura 8 – Repertório das informações gerais sobre a SUDAM.....	52
Figura 9 – Organograma da SUDAM.....	53
Figura 10 – Sistema da Governança Organizacional da SUDAM.....	61
Figura 11 – Sistema da Governança Orçamentária Organizacional da SUDAM.....	63
Figura 12 – Campo da Governança Orçamentária Organizacional Orientações TCU.....	69
Figura 13 – Fluxograma Elaboração do PPA.....	72
Figura 14 – Monitoramento do PPA.....	73
Figura 15 – Fluxograma para elaboração do PLDO.....	75
Figura 16 – Fluxograma para elaboração da PLOA.....	77
Figura 17 – Fluxograma para as alterações orçamentárias.....	79
Figura 18 – Fluxograma da Análise Orçamentária de Proposta de Convênio.....	83
Figura 19 – Fluxograma da análise orçamentária para acréscimo da contrapartida.....	85
Figura 20 – Enquadramento de TED.....	86
Figura 21 – Estimativa e reestimativa de Receitas.....	88
Figura 22 – Fluxograma do acompanhamento físico-financeiro.....	89
Figura 23 – Campo da governança orçamentária da SUDAM.....	91

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Definição do conceito de boa governança por organismos multilaterais.....	27
Quadro 2 – Relação das unidades respondentes.....	53
Quadro 3 – Perguntas norteadoras do questionário.....	54
Quadro 4 – Membros do CONDEL.....	59
Quadro 5 – Competências dos agentes no Sistema de Governança Orçamentária Organizacional.....	64
Quadro 6 – Procedimentos padronizados e institucionalizados.....	70

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Orçamento LOA da SUDAM 2017-2022.....	62
--	----

LISTA DE SIGLAS

ADA	Agência de Desenvolvimento da Amazônia
AGI	Assessoria de Gestão Institucional
AGU	Advocacia-Geral da União
ASCOL	Assessoria de Suporte Técnico aos Colegiados
AUD	Auditoria
AVR	Desempenho, avaliação e valorização de recurso
BCA	Banco de Crédito da Amazônia
BM	Banco Mundial
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CCAAF	Código de Conduta da Alta Administração Federal
CGEAP	Coordenação-Geral de Elaboração e Avaliação dos Planos de Desenvolvimento
CGIRC	Comitê de Governança, Integridade, Riscos e Controles
CE	Comissão de Ética
CEP	Coordenação de Elaboração, Monitoramento e Avaliação dos Planos e Programas de Desenvolvimento
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CN	Congresso Nacional
COF	Coordenação de Gestão Orçamentária e Financeira
COGAF	Coordenação-Geral de Pessoal, Administração e Finanças
COGID	Coordenação-Geral de Inclusão Social e Desenvolvimento Sustentável
COMIF	Comissão Interministerial de Avaliação dos Incentivos Fiscais
CONDEL	Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
CPO	Coordenação de Planejamento e Programação Orçamentária
DAC	Divisão de Atividades Correcionais
DACO	Divisão de Acompanhamento Orçamentário
DAS	Direção e Assessoramento Superiores
DICOL	Diretoria Colegiada da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
DIRAD	Diretoria de Administração
DGFAI	Diretoria de Gestão de Fundos, Incentivos e Atração de Investimentos
DGRCI	Divisão de Governança, Riscos e Controle Interno

DPLAN	Diretoria de Planejamento e Articulação de Políticas
DPROS	Diretoria de Promoção do Desenvolvimento Sustentável
EC	Emenda Constitucional
FDA	Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
NGRC	Núcleo de Governança, Riscos e Controle
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OUV	Ouvidoria
PEI	Planejamento Estratégico
PFE	Procuradoria Especializada
PJ	Poder Judiciário
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária anual
PLPPA	Projeto de Lei do Plano Plurianual
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
POP	Procedimento Operacional Padrão
PPA	Plano Plurianual
PRDA	Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia
PVA	Plano de Valorização da Amazônia
MP	Ministério Público
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
TCU	Tribunal de Contas da União
TED	Termo de Execução Descentralizada

TG Tesouro Gerencial

UG Unidade Gestora

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	16
1.1 Contextualização.....	16
1.2 Relevância do estudo.....	18
1.3 Definição do Problema.....	20
1.4 Objetivos da Pesquisa.....	21
2 REVISÃO DA LITERATURA.....	22
2.1 Governança.....	22
2.1.1 Governança pública no Brasil.....	29
2.2 Governança pública para o TCU na perspectiva organizacional.....	34
2.3 Governança orçamentária na administração pública.....	42
2.4 A SUDAM e o Desenvolvimento regional na Amazônia – Breve histórico.....	45
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA.....	49
3.1 Delineamento da pesquisa.....	49
3.2 Coleta de dados.....	51
3.3 Análise dos dados.....	55
4 A GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA ORGANIZACIONAL DA SUDAM NO DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA.....	57
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	97
REFERÊNCIAS.....	101
APÊNDICE.....	108
Apêndice A - Questionário Fala.BR.....	108

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

O tema desta pesquisa é a governança pública orçamentária, que se encaixa na área de estudos sobre a administração pública e políticas públicas, com o objetivo de analisar a governança orçamentária organizacional na Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM).

Pretende-se, neste trabalho, analisar a governança orçamentária no órgão e explicar como ocorrem as tomadas de decisão nas fases de planejamento e execução do orçamento da SUDAM, além de representar o campo social e o capital da governança orçamentária, nos quais a autarquia está inserida, caracterizando a atuação da Diretoria Colegiada daquela organização no processo e propor melhorias na governança orçamentária na Superintendência.

A implementação da governança orçamentária no Brasil tem se mostrado como um dos atuais desafios da gestão pública nacional, em especial, quanto à busca de maior qualidade do gasto público em cumprimento da finalidade do Estado.

A governança pode ser compreendida como um conjunto de práticas e estudos que analisa a forma como uma organização é administrada e a relação presente entre os diversos indivíduos envolvidos nela. Tais práticas foram utilizadas de modo seminal pela iniciativa privada, visando à garantia na obtenção dos resultados pretendidos pelas partes interessadas no negócio empresarial.

A administração pública também passou a utilizar as práticas de governança na condução de suas atividades para proporcionar a compreensão pela sociedade de como as decisões políticas e administrativas são tomadas pelos gestores, sua forma de funcionamento e interação, de maneira que o controle do orçamento público seja permitido.

A discussão sobre essa temática pode ser observada em nível internacional a partir da dedicação de organismos multilaterais e de organizações com a finalidade de aconselhar os governos sobre as políticas que devem usar para combater a desigualdade, tais como o Banco Mundial (BM), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

O BM, também denominado como Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), trata-se de uma agência que integra as Nações Unidas e é formada por 187 países-membros. Fundado em 1944, com sede em Washington, nos Estados Unidos,

com escritórios em todo o mundo, tem como objetivo principal a redução da pobreza e das desigualdades por meio da concessão de crédito para financiar projetos voltados ao desenvolvimento, financiando, a exemplo, programas de educação e combate à fome e projetos de infraestrutura, como saneamento básico ou energia.

A OCDE, organização internacional fundada em 1961, com sede em Paris (França), formada por vários países membros, tem por finalidade a construção de melhores políticas para vidas melhores, tendo como objetivo a identificação e o estabelecimento de práticas e políticas que promovam prosperidade, igualdade, oportunidade e bem-estar para todos, buscando soluções para problemas comuns dos países-membros por intermédio de estudos que avaliam o desempenho das políticas públicas e a proposição de melhorias delas (THORSTENSEN; GULLO, 2018).

O FMI é um fundo monetário que busca estimular a cooperação monetária global, protegendo a estabilidade financeira, facilitando o comércio internacional, promovendo altos níveis de emprego e crescimento econômico sustentável e reduzindo a pobreza no mundo. Fundado em 1945, o fundo é administrado pelos governos de seus 188 países-membros – quase todos os países do mundo – aos quais presta contas.

Para essas instituições, a utilização de práticas de governança são sempre recomendadas aos países-membros, visto que esses organismos compreendem a governança como a forma pela qual o poder público é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país na implementação da política pública, no cumprimento de sua função, visando ao desenvolvimento da sociedade na implementação da política pública.

No Brasil, a proposição de estratégias de aprimoramento da governança e da gestão, no setor público, fica a encargo do Tribunal de Contas da União (TCU), órgão de controle externo do governo federal e auxilia o Congresso Nacional (CN) na missão de acompanhar a execução do orçamento e das finanças do país e contribuir com o aperfeiçoamento da administração pública em benefício da sociedade.

O orçamento público pode ser entendido como um instrumento de planejamento e de controle e avaliação resultante das tomadas de decisão políticas na alocação de recursos em torno da priorização das políticas públicas a serem implementadas durante determinado espaço de tempo, devendo ser visto como uma ferramenta efetiva de apoio à gestão pública, em que seu processo é revestido pela formalidade da lei e normativos.

No que tange às finanças públicas, o orçamento é o instrumento tecnopolítico em que ocorre a materialização da escolha pública, ou seja, os resultados obtidos da tomada de decisão

nas prioridades das políticas públicas, visto que como qualquer campo é marcado pelas disputas entre agentes e seus capitais. A governança orçamentária abarca essas conexões por meio da utilização de regras formais e informais, que são estabelecidas no desenvolvimento das fases do processo orçamentário, podendo ser na fase de planejamento, ou até mesmo, no controle do gasto público.

1.2 Relevância do estudo

Considerando que os resultados do orçamento público revelam as escolhas de aplicação de recursos em determinado período de tempo a partir da aplicação de regras, procedimentos e práticas que definem a tomada de decisão, torna-se de grande valia a identificação das relações de poder entre os diferentes agentes que participam do processo de tomada de decisão da aplicação dele a ser executado em determinada política pública, investigando o sistema de governança no qual está inserido, detalhando como as prioridades foram definidas, além da maneira como ocorreu a distribuição dos recursos para o atingimento dos objetivos estabelecidos pela organização.

Ademais, a governança orçamentária trata sobre as regras do jogo da aplicação do orçamento por meio dos arranjos institucionais formais e informais que envolvem a organização e definem a dinâmica de funcionamento diário dos órgãos públicos, delimitando o grau de responsabilidade e de prerrogativa imputados a cada agente da política pública desenvolvida pelo Estado, a qual é a materialização da destinação do orçamento.

As políticas públicas configuram o conjunto de iniciativas e programas desenvolvidos pelo Estado para garantir ao cidadão o uso de seus direitos previstos na Constituição da República Federativa do Brasil e em outras leis, ou seja, a promoção do bem-estar da população. O objetivo da política pública é assegurar aos cidadãos o gozo dos direitos garantidos em lei.

A política pública é a execução das iniciativas do Estado em áreas relacionadas à economia, à educação, ao transporte, entre outras, como é o caso da política de desenvolvimento regional. No caso da Amazônia, a SUDAM é o órgão responsável por tal política.

No Brasil, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) (BRASIL, 2007a) é o instrumento legal que baliza a ação do Governo Federal em busca da redução das desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento, que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população. Esse instrumento foi atualizado pelo Decreto nº

9.810 de 2019 (BRASIL, 2019), tendo o Ministério do Desenvolvimento Regional como a organização responsável pela condução da estratégia de implantação da política. No caso da Amazônia, a SUDAM é o órgão responsável pela elaboração de tal política.

A SUDAM, instituída pela Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007 (BRASIL, 2007b), é o órgão responsável pela elaboração do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA). Ela tem como finalidade a promoção do desenvolvimento incluyente e sustentável da Amazônia, assegurando a erradicação da miséria e a redução das desigualdades regionais, como instrumento da política pública de desenvolvimento regional, justificando-se, assim, a importância desse órgão como objeto de pesquisa sobre a governança orçamentária nas organizações públicas.

A discussão sobre a governança orçamentária no Brasil, sobretudo na Amazônia, ainda é um tema pouco explorado, entretanto, de grande valia para avaliação das políticas públicas, contribuindo sobremaneira com o desenvolvimento organizacional dos entes públicos, a exemplo da SUDAM, motivos pelos quais justificam esta pesquisa.

A dissertação está estruturada em cinco capítulos, além desta introdução. O capítulo 2 trata da revisão da literatura utilizada: as teorias de governança; governança pública; governança orçamentária e a SUDAM; e o desenvolvimento regional na Amazônia.

No capítulo 3, estão dispostas as informações relativas à metodologia e são expostos os procedimentos metodológicos, descrevendo sobre, entre outros pontos, a trajetória da pesquisa, além do questionário aplicado no órgão.

O capítulo 4 traz o resultado da pesquisa, ou seja, é apresentada a governança orçamentária organizacional da SUDAM, expondo as análises feitas com base nos dados coletados do questionário, destacando, inclusive, as convergências e as divergências, além de obter informação por meio da pesquisa documental, confrontando com as orientações sobre governança orçamentária emanada pelo TCU e à luz dos conceitos de campo social e capital de Pierre Bourdieu.

No capítulo 5, são apresentadas as considerações finais, em que se comentam acerca dos resultados da pesquisa, seus achados e os desafios encontrados, além de serem propostas outras possibilidades de estudos relevantes sobre o tema.

1.3 Definição do Problema

A SUDAM é o órgão federal responsável pela promoção do desenvolvimento regional na Amazônia Legal. A Amazônia Legal foi instituída pela lei 5.173, definindo-a como uma área que engloba nove estados do Brasil pertencentes à bacia Amazônica, reunindo regiões de idênticas características, com o intuito de melhor planejar o desenvolvimento socioeconômico da região amazônica, englobando a totalidade dos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e parte do estado do Maranhão (a oeste do meridiano de 44° de longitude oeste) (BRASIL, 1966).

Essa região é formada por 772 municípios distribuídos pelos estados componentes da seguinte forma: 52 municípios de Rondônia, 22 municípios do Acre, 62 do Amazonas, 15 de Roraima, 144 do Pará, 16 do Amapá, 139 do Tocantins, 141 do Mato Grosso, bem como, por 181 Municípios do Estado do Maranhão situados ao oeste do Meridiano 44°, dos quais, 21 deles, estão parcialmente integrados na Amazônia Legal. Possui uma superfície aproximada de 5.015.067,75 km², correspondente a cerca de 58,9% do território brasileiro (IBGE, 2020).

Figura 1 – Mapa Amazônia Legal



Fonte: IBGE (2020).

Diante da importância da SUDAM como elemento-chave para a política de desenvolvimento regional na Amazônia, esta pesquisa traz à baila a seguinte problemática: como as práticas de governança orçamentária podem contribuir para uma melhor tomada de decisão na definição da despesa pública dos recursos orçamentários destinados à SUDAM?

A pesquisa partirá da hipótese de que a SUDAM não possui ou não utiliza, de forma adequada, práticas de governança orçamentária organizacional que possibilitem uma melhor tomada de decisão para definir a despesa pública, ao passo que a ausência dessas práticas podem comprometer a qualidade do gasto público, dificultando o alcance dos objetivos institucionais da redução das desigualdades da Amazônia. Essa inquietação surgiu a partir da posição desta pesquisadora como servidora efetiva do objeto de pesquisa, visto que almejava de mais e melhores instrumentos organizacionais que aumentassem o desempenho organizacional da autarquia no que se refere ao orçamento público.

1.4 Objetivos da Pesquisa

Por se tratar de um tema complexo, o objetivo desta pesquisa é analisar a governança orçamentária organizacional da SUDAM no desenvolvimento de política pública.

A pesquisa pretende, ainda, descrever como ocorrem as tomadas de decisão nas fases de planejamento e execução do orçamento, apresentar o campo social e o capital da governança orçamentária, nos quais a autarquia está inserida, verificar a atuação da Diretoria Colegiada no processo e propor melhorias na governança orçamentária do órgão.

2 REVISÃO DA LITERATURA

O presente estudo utiliza como referências básicas os conceitos de governança pública e governança orçamentária, buscando aplicá-las em conjunto ao caso específico da governança orçamentária sob a perspectiva organizacional, tendo como objetivo analisar a governança orçamentária organizacional da SUDAM no desenvolvimento de política pública.

Dessa maneira, os instrumentos teóricos de caracterização de governança pública e governança orçamentária são de grande valia para explicar o movimento subjacente ao processo orçamentário na SUDAM.

Além desses conceitos, é importante compreender, complementarmente, o papel da SUDAM como órgão de desenvolvimento regional na Amazônia, realizando um breve histórico da atuação da autarquia como um agente da política pública.

2.1 Governança

A competitividade das organizações empresariais tem gerado maior importância e preocupação com as suas práticas de gestão e sua imagem institucional perante seus clientes internos e externos, mudando o movimento empresarial, fazendo com que fosse necessária a criação de diretrizes e mecanismos organizacionais que pudessem fortalecer suas estruturas, mitigando os riscos, melhorando o processo de tomada de decisão, tornando-o transparente e participativo e, conseqüentemente, o aumento da eficiência, confiança e satisfação para os seus clientes (CAVALCANTE; DE LUCA, 2013).

Com essas mudanças, o tema governança passou a ser cada vez mais discutido nas organizações, revelando a importância da utilização de práticas institucionais que estimulem a transparência, a ética e a equidade, convergindo com as expectativas dos gestores das organizações com as dos proprietários (CAVALCANTE; DE LUCA, 2013). Governança, portanto, é o conjunto de práticas e estudos que tratam da forma como a organização é administrada e a relação com os diversos indivíduos em sua atuação (SOUZA, 2013).

O termo governança foi, inicialmente, aplicado no contexto de empresas privadas (CAVALCANTE; DE LUCA, 2013). O tamanho e a complexidade das grandes empresas modernas ocasionaram o distanciamento de seus proprietários em relação à gestão dela. Esses proprietários, ou seja, os donos dos recursos aplicados na organização, passaram a acompanhar

a distância suas propriedades, bens e investimentos, delegando a terceiros a responsabilidade de gerir os capitais em questão (JENSEN; MECKLING, 2008).

Esse distanciamento pode prejudicar o alinhamento de interesses entre os proprietários e os administradores da organização, fazendo com que nem sempre os objetivos alcançados sejam fruto de um consenso entre esses atores, aumentando a sensação de insegurança do proprietário sobre a condução administrativa de seu investimento por parte do administrador, visto que a ele foi delegado o poder decisório sobre a propriedade de outrem.

Para salvaguardar o interesse desses proprietários, torna-se necessário o estabelecimento de mecanismos que possibilitem o aumento da confiabilidade entre os envolvidos, à medida que a governança vem para suprir essa necessidade (JENSEN; MECKLING, 2008).

O objetivo da governança é alavancar os resultados organizacionais, melhorando seu desempenho, reduzindo as incertezas, aumentando a sensação de segurança entre o proprietário e o administrador dos recursos, mitigando os conflitos entre eles e utilizando como base a aplicação de princípios que permitem aos envolvidos o acesso à informação, bem como a avaliação e o controle sobre as condutas desses administradores.

Em sua essência, a governança tem como objetivo proporcionar a confiabilidade de uma organização para seus proprietários por meio de práticas que assegurem que o comportamento dos administradores esteja sempre alinhado ao interesse dos proprietários de forma íntegra, segura e transparente.

Tema deste trabalho, a governança (aplicável a instituições privadas ou públicas), definida pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) (IBGC, 2009), é tratada como o sistema pelo qual a alta administração¹ dirige, monitora e incentiva a organização para apresentar bons resultados, envolvendo as relações entre os proprietários (ou cidadãos, no caso das organizações públicas) e os administradores (ou gestores públicos quando envolve a administração pública).

Essa comparação de aplicabilidade ocorre motivada pela presença de investimento do proprietário na forma de ações de uma empresa ou do cidadão e no formato de pagamento de tributos, que se transformam em recursos orçamentários na condução da política pública. Ou seja, em ambas as situações, há o envolvimento de recursos na relação entre as partes.

¹ O Decreto nº 9.320/2017 estabelece que a alta administração é composta por Ministros de Estado, ocupantes de cargos de natureza especial, ocupantes de cargo de nível 6 do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS), presidentes e diretores de autarquias, inclusive as especiais, e de fundações públicas ou autoridades de hierarquia equivalente, além de instituir, em cada Ministério e nas organizações da administração autárquica e fundacional, Comitês Internos de Governança como estruturas de apoio à alta administração dessas organizações.

Para o IBGC (2015), a governança deve ser norteada por quatro princípios básicos, que são:

1) **Transparência:** consiste na vontade de a organização disponibilizar o maior número possível de informações aos interessados e não apenas aquelas impostas em leis ou regulamentos, aumentando a confiança das partes interessadas nas decisões e ações da organização, na condução de suas atividades e nos indivíduos que fazem parte delas.

A disponibilização de informações claras e precisas e a comunicação com as partes interessadas contribuem para a eficácia e a tempestividade das decisões realizadas na organização, como, por exemplo, a tomada de decisão para aplicar determinado recurso na ação da empresa.

Proporcionar canais de comunicação efetivos com o cidadão é de suma importância, pois o governo precisa estar preparado para escutar as demandas dos cidadãos e interagir com eles no meio escolhido por estes, pois, caso não ocorra esse diálogo, o cidadão não terá como exercer o que a democracia o assegura, que é a troca do governo (NOGUEIRA; CASTRO, 2014).

2) **Equidade:** refere-se à relação igualitária entre os interessados, ou seja, entre os proprietários e os administradores ou entre os cidadãos e os agentes públicos, promovendo o tratamento justo entre todas as partes interessadas, sem privilégios para qualquer um deles, levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas.

3) **Prestação de contas (*accountability*):** é o processo pelo qual os administradores, sejam públicos ou privados, são responsabilizados pelas suas ações, decisões, administração dos recursos e do patrimônio em nome de outrem.

O *accountability* só é possível com a definição e a compreensão de todas as partes a respeito das funções e responsabilidades de cada parte no processo. A prestação de contas deve ocorrer de modo claro, conciso, compreensível e tempestivo, fazendo com que os agentes da governança² assumam, integralmente, as consequências de seus atos e omissões, atuando com diligência e responsabilidade na atuação de seus papéis.

4) **Responsabilidade corporativa (institucional):** os agentes de governança devem zelar pela viabilidade econômico-financeira das organizações, reduzindo as ameaças, aumentando as oportunidades e levando em consideração, no seu modelo de negócios, os

² Indivíduos e órgãos envolvidos no sistema de governança, tais como: sócios, administradores, conselheiros fiscais, auditores, conselho de administração, conselho fiscal etc. (IBGC, 2015).

diversos capitais (financeiro, manufaturado, intelectual, humano, social, ambiental, reputacional etc.) no curto, médio e longo prazo.

Os princípios básicos de governança e sua adequada adoção resultam em um clima de confiança tanto internamente como nas relações com terceiros, caráter esse fundamental para o acompanhamento dos cidadãos na aplicação dos recursos aplicados na política pública.

Osborne (2010) destaca que a governança é dividida em três principais escolas, a saber:

- a) Governança corporativa – focada nos sistemas internos e processos que orientam o rumo e a *accountability* das organizações;
- b) “Boa” governança – associada à elaboração de manuais e códigos de governança;
- c) Governança pública – relacionada com a participação da sociedade no processo de implementação de políticas públicas e de melhoria da prestação de serviços públicos.

A governança corporativa é um sistema de decisões e práticas de gestão voltadas para o controle do desempenho e para a direção estratégica das organizações, tendo como objetivo principal a maximização do valor institucional e retorno positivo em benefício aos seus investidores (SLOMSKI; MELLO; TAVARES FILHO; MACÊDO, 2010).

Como ferramenta de gestão, a governança corporativa representa o conjunto de instrumentos de natureza pública e privada, que incluem leis, normativos, expedidos por órgãos reguladores, regulamentos internos de companhias e práticas comerciais, que organizam e comandam a relação entre controladores e administradores de uma empresa, de um lado, e, do outro, aqueles que nela investem recursos (OSBORNE, 2010).

Segundo IBGC (2015), a governança corporativa é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle.

A governança corporativa, baseada nos princípios básicos de governança, assenta-se sobre as práticas, tomadas de decisão e processos relacionados ao ambiente interno da organização, sendo de extrema relevância para a orientação e o desempenho organizacional.

As boas práticas de governança corporativa convertem os princípios básicos de governança em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e

contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum (IBGC, 2015).

A boa governança é a implementação de diversas técnicas de gestão e de formas indiretas (regulações) de condução dos assuntos públicos, em que haja a participação do maior número de atores na tomada de decisão, reduzindo a possibilidade de não funcionamento e de ausência de transparência nas organizações, sem esquecer das consequências para gerações futuras advindas das escolhas feitas na tomada de decisão (ROSENAU, 2000).

Os estudos sobre boa governança (*good governance*) são realizados, preponderantemente, por organismos multilaterais, tais como a ONU, o BM, a OCDE e o FMI, que tratam da definição de modelos normativos de governança social, política e administrativa, com a finalidade de desenvolver a capacidade dos governos de prover serviços públicos de qualidade para a sociedade, especialmente, em países em desenvolvimento ou que recebam algum tipo de assistência dessas organizações.

Para Corte, Sarturi e Morosini (2018), os organismos multilaterais constituem-se de entidades criadas pelas principais nações do mundo e seus respectivos blocos econômicos, que estão inseridos na conjuntura das relações internacionais, na lógica da interlocução e no desenvolvimento global e local voltado para as múltiplas áreas da atividade humana, como política, economia, saúde, segurança, entre outros.

A boa governança é, portanto, uma discussão voltada para a instrumentalização de formas de controle sobre operações governamentais de Estados que recebem ajuda ou investimento financeiro de internacionais. Os termos governança e boa governança têm sido, frequentemente, utilizados na literatura sobre gestão de programas de desenvolvimento internacional, sendo a má governança (*bad governance*) considerada, em grande medida, a causa de diversos problemas sociais (BOCHENEK; DALAZOANA; RISETTI, 2013).

Doadores, financiadores e instituições internacionais, que desenvolvem projetos em diferentes países e áreas do mundo na administração dos empréstimos ou financiamentos concedidos aos países em desenvolvimento, como o Brasil, têm utilizado os princípios da boa governança como parâmetros para analisar a atuação do Estado na implementação da política pública (BOCHENEK; DALAZOANA; RISETTI, 2013). No entendimento dessas instituições, processos de boa governança aumentam a legitimidade dos governos e promovem o atingimento do cumprimento da política pública.

Numa análise sobre os conceitos de governança, adotados pelos organismos multilaterais, não é possível identificar uma definição consensual de boa governança, ao passo

que as definições adotadas tendem a variar entre as organizações (GISSELQUIST, 2012). O Quadro 1 a seguir demonstra os variados conceitos adotados por diferentes instituições.

Quadro 1 – Definição do conceito de boa governança por organismos multilaterais

Organismo multilateral	Conceito
BM	“A boa governança é essencialmente a combinação de instituições politicamente responsáveis e transparentes; um nível elevado de habilidades e competências e uma fundamental força de vontade para agir da forma correta. Estes são os fatores que permitem que um governo entregue serviços de forma eficiente aos cidadãos [...]”. Fonte: <i>Site BM</i> .
OCDE	“Neste trabalho, baseado em governança pública, a OCDE analisa em particular os elementos da boa governança. São eles: <i>Accountability</i> , Transparência, Eficiência e Efetividade, Sensibilidade às demandas e necessidades, Visão futura e Segurança jurídica”. Fonte: <i>Site OCDE</i> .

Fonte: Traduzido pela autora a partir de Gisselquist (2012).

Em que pese não haver a unicidade conceitual, no que tange à boa governança, denota-se, a partir das definições oriundas dos organismos multilaterais, que as premissas estão relacionadas ao fator político, como democracia, equidade, sustentabilidade, fatores esses que combatem a corrupção, preservam o meio ambiente, promovendo o desenvolvimento econômico e a redução da pobreza no mundo.

De acordo com Carmo (2020), a boa governança é um direito do cidadão, de modo que, para as organizações públicas alcançá-la, é importante atender a diretrizes que constituem a conduta organizacional, como a definição clara de papéis e responsabilidades; o estabelecimento de processos decisórios transparentes; a promoção dos valores de integridade, e desenvolver a organização em busca da eficácia³ e eficiência⁴ da gestão dos recursos organizacionais, como o orçamento.

A noção de boa governança se refere, preponderantemente, a aspectos da capacidade dos Estados em promover ambiente político-social e políticas públicas voltadas para a promoção e o bem-estar da sociedade.

A governança pública é o conjunto de ações que uma instituição pública faz para assegurar que sua ação esteja direcionada para objetivos alinhados aos interesses da sociedade (TCU, 2020). Em vista disso, a governança pública é assunto de estudo desta pesquisa.

³ Para o TCU (2010), o conceito de eficácia está relacionado à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o que foi planejado.

⁴ O TCU (2010) conceitua eficiência como o esforço do processo de transformação de insumos em produtos.

A administração pública⁵ é o aparelho do Estado organizado com a função de executar serviços, visando à satisfação das necessidades e direitos da população, ou seja, trata-se de uma forma de organização, cuja finalidade é a implementação das políticas públicas. Também pode ser considerada como um conjunto de atividades voltadas à execução de obras e serviços inerentes ao governo para atendimento do interesse da sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2010).

As organizações públicas e privadas têm como ponto em comum a separação entre a propriedade e a gestão, ou seja, elas enfrentam o mesmo distanciamento entre os interessados. No setor público, ocorre o distanciamento entre o contribuinte e o agente público, a quem foi delegada a responsabilidade de administrar o orçamento, já na iniciativa privada, entre o proprietário e o administrador, a quem foi consignada a competência de gerir o capital investido na empresa. Essa fundamental semelhança faz com que os princípios da governança corporativa possam ser aplicados ao setor público, com as devidas adaptações (ABBUD; RODRIGUES; BENEDICTO, 2008).

Há de ser esclarecido, todavia, que a governança, no setor público, não se restringe às empresas estatais, que poderiam ser consideradas “corporações públicas”. O setor público, como se sabe, engloba todos os setores, que, direta ou indiretamente, proveem bens e serviços por intermédio do governo e de suas unidades, demonstrando toda a sua complexidade (FONTES FILHO, 2003).

Conforme Cerrillo I Martinez (2005, p. 20): “La gobernanza puede ser definida como un sistema de administración en red, en la que actores públicos y privados comparten la responsabilidad de definir políticas y regular y proveer servicios”. A partir dessa definição, pode-se concluir que, no setor público, é possível analisar as práticas organizacionais a partir da perspectiva da relação entre a sociedade e os governantes, ou em relação às práticas, aos processos e aos sistemas internos, utilizados pela administração pública.

Tal abordagem, no âmbito das organizações públicas, convida a reflexão sobre como são conduzidos seus processos e sistemas internos com base em princípios básicos de governança, de forma que estas alcancem os resultados necessários ao atendimento dos interesses públicos. Em termos gerais, a governança pública trata das formas como a sociedade, o governo e as organizações são lideradas e gerenciadas (EDWARDS, HALLIFAN; HARRIGAN; NICOLL, 2012).

⁵ Neste trabalho utilizaremos a expressão “setor público” como sinônimo de “Administração Pública”, sem realizar distinção entre eles.

A governança no setor público parte do reconhecimento de que, subjacentes à atuação governamental, existiria uma pluralidade de arranjos institucionais capazes de distribuir poderes de direção, controle e coordenação e moldar, com o uso diferenciado desses poderes, o processo decisório (LYNN JR; HEINRICH; HILL, 2001 *apud* RAQUEL; VAN BELLEN, 2012). Esse processo decisório pode envolver, inclusive, a tomada de decisão para aplicar o orçamento público na operacionalização das políticas públicas.

2.1.1 Governança pública no Brasil

De acordo com o TCU (2020), a governança pública é o sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos – cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores – com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses individuais ou de grupos.

A governança pública no Brasil ganha destaque, no exercício das funções estatais, a partir da *New Public Management* ou Administração Pública Gerencial, à medida que esse modelo de administração pública, no Brasil⁶, adaptava conceitos da administração privada para o setor público, com vista a atender melhor ao cidadão, dando ênfase aos resultados, acompanhado de novos padrões de *accountability* (SLOMSKI; MELLO; TAVARES FILHO; MACÊDO, 2010).

O art. 37 da Constituição Federal (CF) (BRASIL, 1988) estabelece cinco princípios básicos que determinam o padrão que as organizações públicas devem seguir, são eles: legalidade; impessoalidade; moralidade; publicidade; e eficiência. A Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998 incluiu o princípio da eficiência, podendo ser entendido como o dever da boa administração para os gestores públicos e completamente aplicável na análise do gasto público⁷, ou seja, na análise de como o orçamento público foi utilizado na política pública.

Para Teixeira e Gomes (2019), a governança no setor público permite ao cidadão compreender o desempenho público e os resultados das ações governamentais atingidos. Essa análise do desempenho, asseverada pelos autores, também pode ser feita pelo prisma da observação da aplicação do orçamento público pelo cidadão.

⁶ Os modelos de administração pública são diferentes formas de administrar o Estado, definindo a forma de como os serviços serão prestados à sociedade. A administração pública é dividida basicamente em administração patrimonialista, administração pública burocrática, administração pública gerencial e modelo de governança pública (SECCHI, 2009).

⁷ Gasto público pode ser compreendido como a aplicação dos recursos arrecadados por meio de impostos ou outras fontes para custear os serviços públicos prestados à sociedade ou para a realização de investimentos.

No Brasil, por meio do Decreto nº 9.203/2017, foi estabelecida a Política de Governança da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, estabelecendo os mecanismos necessários para o exercício da governança pública. Tal normativo estabelece que a governança pública é o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade, aumentando o valor público⁸.

O Decreto estabeleceu os princípios de governança pública que o Brasil passaria a adotar, sendo eles: capacidade de resposta; integridade; confiabilidade; melhoria regulatória; prestação de contas e responsabilidade e transparência (BRASIL, 2017).

O Decreto nº 9.203/2017, art. 4º, define as diretrizes da governança pública, conforme segue:

- I - direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades;
- II - promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico;
- III - monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas;
- IV - articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público;
- V - fazer incorporar padrões elevados de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e as atribuições de seus órgãos e de suas entidades;
- VI - implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores;
- VII - avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios;
- VIII - manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade;
- IX - editar e revisar atos normativos, pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico e realizando consultas públicas sempre que conveniente;
- X - definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais; e
- XI - promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

⁸ Para o Decreto nº 9.203/2017, o valor público é definido como produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos.

Define, ainda, o Decreto, em seu art. 5º, os mecanismos para o exercício da governança pública (BRASIL, 2017):

I - liderança, que compreende conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança;

II - estratégia, que compreende a definição de diretrizes, objetivos, planos e ações, além de critérios de priorização e alinhamento entre organizações e partes interessadas, para que os serviços e produtos de responsabilidade da organização alcancem o resultado pretendido; e

III - controle, que compreende processos estruturados para mitigar os possíveis riscos com vistas ao alcance dos objetivos institucionais e para garantir a execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das atividades da organização, com preservação da legalidade e da economicidade no dispêndio de recursos públicos.

O Decreto também incumbe a responsabilidade à alta administração dos órgãos, a implementação e a manutenção dos mecanismos, instâncias e práticas de governança alinhados aos princípios e às diretrizes do normativo, devendo conter, no mínimo, as formas de acompanhamento de resultados, as soluções para melhoria do desempenho das organizações e os instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências (BRASIL, 2017).

Além do Decreto citado, outros normativos pugnam pelos princípios referidos, tais como os códigos de ética e conduta (encontrados em variadas esferas e carreiras), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar Federal nº 101/2000) (BRASIL, 2000), a Lei de Acesso à Informação (LAI) (Lei Federal nº 12.527/2011) (BRASIL, 2011) e a Lei da Desburocratização (Lei Federal nº 13.726/2018) (BRASIL, 2018).

A partir das teorias internacionais sobre o tema e agregado às nuances da norma pública de governança do Brasil, por meio do Decreto nº 9.320/2017, depreende-se um conjunto de princípios que funcionam como valores interdependentes (OCDE, 2015; 2018; BRASIL, 2017). Vejamos:

a) **Capacidade de resposta:** é a aptidão de responder de forma eficiente e eficaz às necessidades das partes interessadas (ONU, 2015). Quanto maior a aptidão, maior será o grau de confiança das partes interessadas nas instituições públicas, já que facilita o entendimento das demandas da sociedade, equilibrando os interesses entre os envolvidos.

Alguns fatores são determinantes para aumentar a capacidade de resposta no setor público: a capacitação técnica e a postura ética e profissional dos agentes públicos; a capacitação e o envolvimento dos cidadãos nas decisões públicas, inclusive, por meios eletrônicos; além da prestação de serviços multicanal, com uma considerável utilização das

ferramentas de tecnologia para ampliação do alcance, a agilidade e o acesso a serviços públicos e a redução dos custos com a operação realizada (ONU, 2015).

b) **Integridade:** princípio referente às ações organizacionais e ao comportamento do agente público, tendo como base o grau de adesão e o alinhamento em relação aos valores, aos princípios e às normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados (OCDE, 2017).

c) **Transparência:** está relacionada ao grau de acesso que a sociedade possui sobre as informações atualizadas das operações, estruturas, processos decisórios, resultados e desempenho do setor público. Consiste em disponibilizar, inclusive, na forma de dados abertos, às partes interessadas, as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos.

d) **Equidade e participação:** refere-se à promoção de tratamento justo a todas as partes interessadas, levando em consideração seus direitos, deveres, necessidades, interesses e expectativas (IBGC, 2015). Para a OCDE (2018), esse princípio oportuniza a participação das partes interessadas, favorecendo a equidade e a responsabilidade do governo, ampliando a influência dos cidadãos nas decisões públicas e melhorando a base de evidências para a formulação de políticas, de modo a reduzir os custos de implementação e criar consciência cívica.

Formas de participação social incluem iniciativas que promovam o diálogo com a sociedade, de forma que os anseios sociais sejam considerados na tomada de decisão, por exemplo: ouvidorias; audiências e consultas públicas; mesas de diálogo; conselhos gestores e comissões de políticas públicas; comitês técnicos; conferências de políticas públicas; orçamentos participativos (TCU, 2020);

e) **Accountability (prestação de contas e responsabilidade):** está relacionada à obrigação que têm as pessoas ou entidades, às quais se tenham confiado os recursos, incluídas as empresas e as corporações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas e de informar o cumprimento destas a quem lhes delegou tais responsabilidades (TCU, 2020).

Com o atendimento desse princípio, é esperado que os agentes públicos prestem contas de sua atuação espontaneamente, de maneira clara e tempestiva, assumindo, integralmente, as consequências de seus atos e omissões (IBGC, 2015).

f) **Confiabilidade:** representa a capacidade de as instituições mitigarem as incertezas para os cidadãos nos ambientes econômico, social e político, mantendo-se o mais fiel possível

aos objetivos e às diretrizes previamente definidos pela organização, passando segurança à sociedade no que concerne à sua atuação e mantendo ações alinhadas com a sua missão institucional (OCDE, 2017).

g) **Melhoria regulatória:** representa o desenvolvimento e a avaliação de políticas e de atos normativos em um processo transparente, baseado em evidências e orientado pela visão de cidadãos e partes diretamente interessadas (OCDE, 2017).

A adoção dos princípios acima auxilia na garantia de que a atuação pública seja tida como legítima pelo cidadão, de modo a fortalecer o cumprimento voluntário de regras sociais e a reduzir a necessidade de controles mais rígidos e burocráticos (TCU, 2020).

A partir do papel de indutor do aperfeiçoamento da governança e gestão pública brasileira, o TCU proporciona, para os gestores públicos orientações, determinações, recomendações ou avaliações, visando corrigir falhas, evitar desperdícios, melhorar o desenho e a gestão de programas governamentais e políticas públicas, a gestão e o desempenho de órgãos e entidades, a formulação das políticas públicas, aumentar a qualidade de bens e serviços ofertados ao desempenho dos controles internos, mas também contribuir para o aprimoramento da legislação federal e para a disseminação das melhores práticas observadas na administração pública federal (TCU, 2010). E para a consecução desses objetivos, o TCU observa a governança pública a partir de 3 perspectivas (TCU, 2020):

1) **Perspectiva organizacional (ou corporativa):** trata das condições para que cada órgão ou entidade cumpra seu papel, alinhe seus objetivos ao interesse público, gerencie riscos e entregue o valor esperado de forma íntegra, transparente e responsável à sociedade.

2) **Perspectiva de políticas públicas:** trata do desempenho dos programas e políticas públicas, levando em conta a extensa rede de interações entre estruturas e setores, incluindo diferentes esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada;

3) **Perspectiva de centro de governo:** trata do direcionamento que o governo é capaz de dar à nação e da sua legitimidade perante as partes interessadas, criando as condições estruturais de administração e controle do Estado.

Importante frisar que as perspectivas da governança pública possuem pontos de convergência entre elas. Temos como exemplo a capacidade de implementar políticas públicas efetivas, diretamente ligada à capacidade de o centro de governo estabelecer diretrizes claras, identificando problemas e construindo sua agenda de ações prioritárias, assim como está ligada

à capacidade organizacional de responder às demandas da sociedade direcionadas a ela para a execução de políticas e a prestação de serviços públicos com qualidade (IPEA, 2018).

Figura 2 – Relação entre as perspectivas da governança no setor público



Fonte: TCU (2020).

Para esta pesquisa, escolhemos o enfoque da governança pública organizacional como fonte de observação da governança orçamentária da SUDAM, posto que, conforme assevera o TCU, para executar políticas e serviços públicos adequados, as organizações públicas devem ser bem governadas, destacando a importância dessa perspectiva para o melhoramento do desempenho da administração pública (TCU, 2020). Detalharemos a perspectiva escolhida na seção a seguir.

2.2 Governança pública para o TCU na perspectiva organizacional

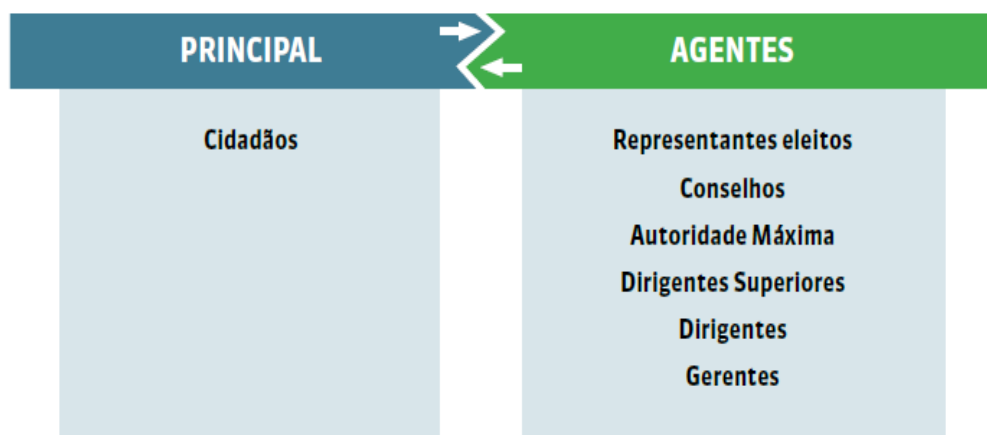
À luz do Decreto nº 9.230/2017, em seu Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU, o TCU define a governança pública organizacional, basicamente, como a utilização dos mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2020). O referido guia servirá como base das discussões apresentadas nesta seção.

A governança organizacional trata sobre o desempenho individual das organizações públicas por intermédio da aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos administradores de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar

sua situação e demandas, direcionando a sua atuação e monitorando o seu funcionamento, com a finalidade de aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas (TCU, 2020).

Esse conceito, derivado, principalmente, da governança corporativa, foi delineado e adotado pelo TCU em virtude do propósito de apoiar a melhoria do desempenho das organizações públicas. A governança pública organizacional parte do mesmo problema que a governança corporativa, que é o conflito agente principal⁹ (TCU, 2020).

Figura 3 – Relação principal-agente no setor público

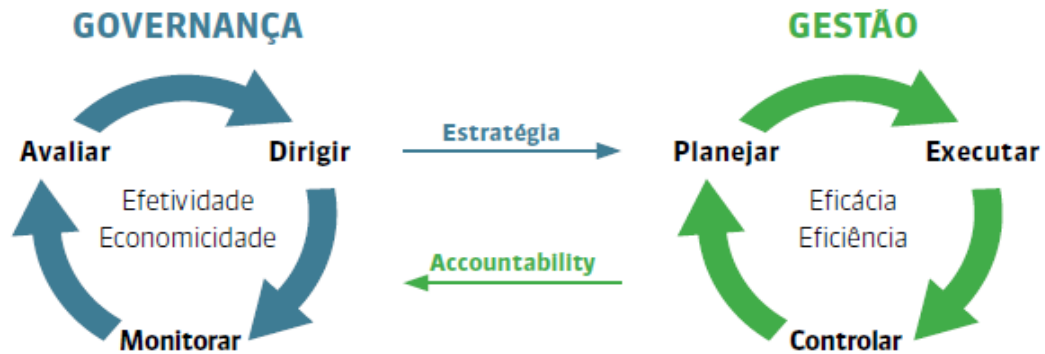


Fonte: TCU (2020).

O TCU utiliza como fundamento a relação entre as funções de governança e gestão pública. Para ele, enquanto a governança é a função direcionadora, a gestão é a função realizadora. A governança é responsável por estabelecer a direção a ser tomada, com fundamento em evidências e levando em conta os interesses da sociedade brasileira e das partes interessadas. A gestão, portanto, é a função responsável por planejar a forma mais adequada de implementar as diretrizes estabelecidas, executar os planos e fazer o controle de indicadores e de riscos (TCU, 2010).

⁹ Conflito agente principal (ou conflito de agência) refere-se aos interesses daqueles que têm direitos (principal) e não são adequadamente atendidos pelos agentes incumbidos de respeitá-los e atendê-los (JENSEN; MECKLING, 2008).

Figura 4 – Relação entre governança e gestão



Fonte: TCU (2020).

Para o TCU (2020), a governança pública organizacional envolve três atividades básicas a serem desempenhadas pelos seus responsáveis:

- a) avaliar, com fundamentos em evidências, o ambiente, os cenários, as alternativas, o desempenho e os resultados atuais e os almejados;
- b) direcionar, priorizar e orientar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e de planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades das partes interessadas (usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral) e assegurando o alcance dos objetivos institucionais; e
- c) monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas, gerando insumos para a avaliação.

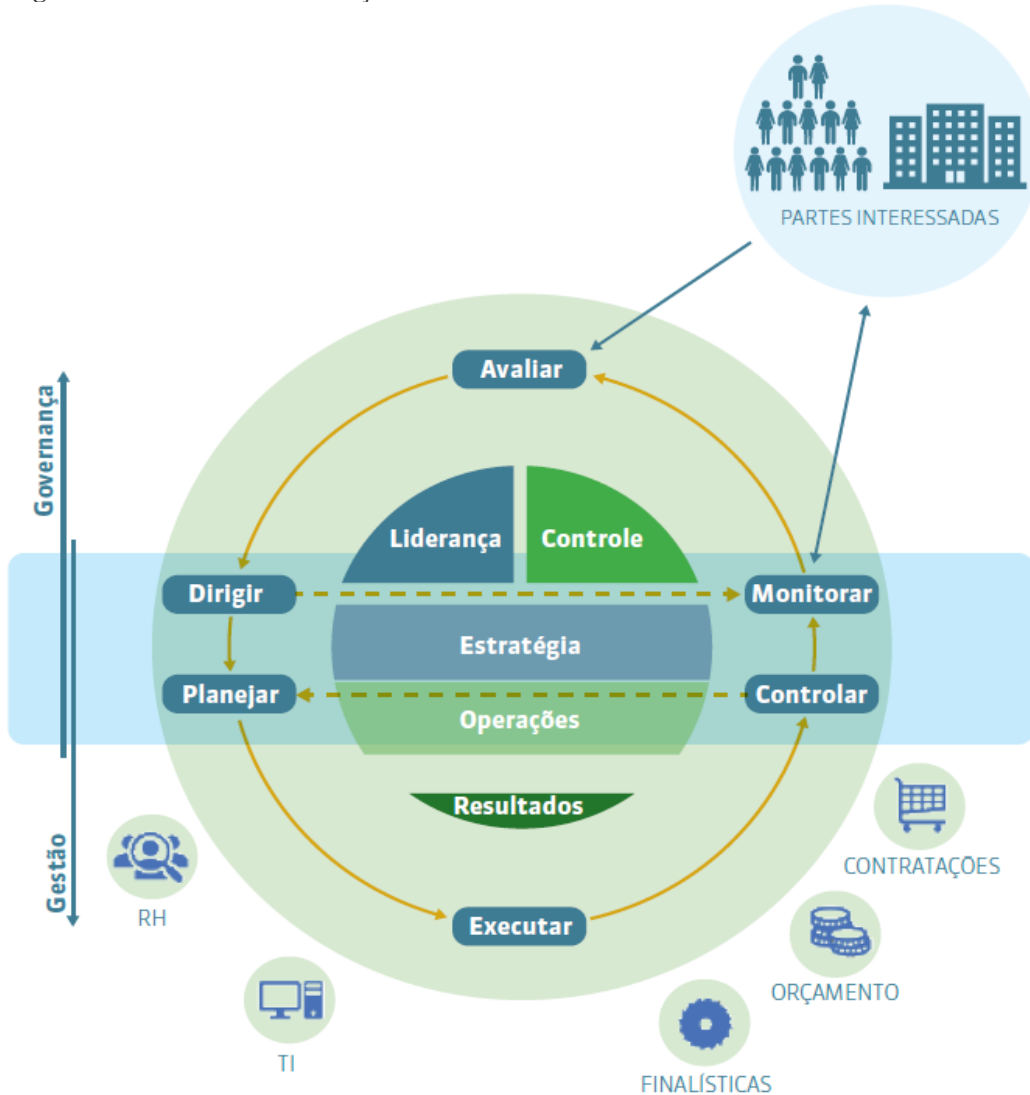
Em relação às atividades básicas da gestão, o TCU (2020) estabeleceu as seguintes:

- a) planejar, a partir da direção, as prioridades e os objetivos estabelecidos;
- b) executar os planos para geração de resultados das políticas e serviços; e
- c) controlar os resultados de eficácia e eficiência.

O TCU elaborou o modelo de governança e gestão para destacar as diferenças entre essas funções. Nele é destacada a região em que as duas funções se tocam e, eventualmente, sobrepõem-se. As diretrizes (direção/dirigir) imprescindíveis ao planejamento organizacional vêm da função de governança, realizadas por instâncias internas e externas de governança. Já a

função controle da gestão é responsável por gerar informações para subsidiar o monitoramento praticado pelas instâncias de governança (TCU, 2020). Vejamos a Figura 5 a seguir que representa esse modelo.

Figura 5 – Modelo de Governança e Gestão



Fonte: TCU (2020).

Considerando que a governança organizacional é um conjunto de práticas, de modo que, para realizá-las, é imperiosa a presença de instâncias de governança, de maneira que a boa governança seja obtida. Para tanto, torna-se imprescindível a existência de estruturas administrativas (instâncias), os processos de trabalho, os instrumentos e os fluxos de informações e o comportamento de pessoas envolvidas, direta ou indiretamente, na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização, formando o sistema de governança organizacional (IBGC, 2015). Vejamos o sistema de governança no setor público proposto pelo TCU representado na Figura 6.

Figura 6 – Sistema de Governança em organizações públicas



Fonte: TCU (2020).

Para o TCU (2020), as instâncias de governança são o conjunto de atores responsáveis pela coordenação da governança em determinada organização, apresentando competências diferentes entre si, conforme segue:

- a) **Instâncias externas de governança:** são responsáveis pela fiscalização, controle e regulação, desempenhando importante papel para promoção da governança das organizações públicas. Possuem autonomia e independência e não se vinculam às organizações que são por elas governadas, por exemplo, o próprio Tribunal de Contas da União (TCU, 2020);
- b) **Instâncias externas de apoio à governança:** têm como atribuição a avaliação, a auditoria e o monitoramento independente e pela comunicação imediata às instâncias superiores de governança, tanto interna quanto externa, quando achadas inconformidades em um processo. As auditorias independentes e o controle social¹⁰ organizado possuem esse papel (TCU, 2020);

¹⁰ Controle social pressupõe a efetiva participação da sociedade não só na fiscalização da aplicação dos recursos públicos como também na formulação e no acompanhamento da implementação de políticas (CGU, 2020).

- c) **Instâncias internas de governança:** são responsáveis pela definição e avaliação da estratégia e das políticas internas, além de monitorar a conformidade e o desempenho destas, devendo agir nos casos em que desvios de conduta forem identificados. Ademais, tem como dever o papel de garantir que a estratégia e as políticas formuladas atendam ao interesse público servindo de ponto de ligação entre principal e agente, a ilustrar temos os conselhos de administração ou equivalentes e a alta administração (TCU, 2020);
- d) **Instâncias internas de apoio à governança:** realizam a comunicação entre as partes interessadas internas e externas à administração da organização, tal como auditorias internas que avaliam os processos de governança e de gestão de riscos e controles internos, ao passo que esta ao identificar qualquer inconformidade comunica à alta administração. Podemos citar como exemplo dessas estruturas a ouvidoria, a auditoria interna, o conselho fiscal, as comissões e os comitês.

Ainda para o TCU (2020), a administração executiva, ou alta administração, é uma instância interna de governança responsável por avaliar, direcionar e monitorar, internamente, a organização. A autoridade máxima da organização e os dirigentes superiores são os agentes públicos que comumente atuam nessa estrutura.

Em outras palavras, enquanto a autoridade máxima de uma organização é o principal agente responsável pela direção, os dirigentes superiores (gestores de nível estratégico e administradores executivos diretamente ligados à autoridade máxima) são os agentes responsáveis por auxiliá-lo no estabelecimento de políticas e objetivos e no provimento de direcionamento para a organização (TCU, 2020).

Abaixo das instâncias de governança, encontram-se as instâncias de gestão, as quais se dividem em dois níveis ou funções:

- i. **Gestão tática:** é responsável pela coordenação da gestão operacional em áreas específicas. Por padrão, os dirigentes que integram o nível tático da organização são os agentes públicos que, tipicamente, atuam nessa estrutura;
- ii. **Gestão operacional:** tem como atribuição executar processos produtivos finalísticos e de apoio. As funções, nesse nível, costumam ser ocupadas por gerentes, supervisores ou chefes.

As atividades básicas da governança organizacional são implementadas por meio de práticas contidas em três mecanismos (TCU, 2020), que são:

1) **Liderança:** o comprometimento dos agentes dos mais altos níveis políticos e gerenciais do setor público é essencial para o sucesso no desenvolvimento e na implementação dos valores, estratégias, políticas e processos necessários à boa governança e à melhoria dos resultados, que são entregues à sociedade. Os integrantes das instâncias internas de governança são os responsáveis, coletivamente, pelo estabelecimento dos objetivos e das atividades organizacionais alinhados com os interesses das partes interessadas e de estruturas e processos adequados para uma governança eficaz (TCU, 2020).

É papel fundamental da liderança avaliar o modelo de governança adotado e ajustá-lo ao contexto e aos objetivos organizacionais, comunicando-o, adequadamente, às partes interessadas. A liderança também é responsável por promover uma cultura de ética e integridade, de forma que as ações institucionais e as de seus gestores e de seus colaboradores individualmente priorizem o interesse público sobre o interesse privado (TCU, 2020).

Para bem cumprir seus papéis e responsabilidades, os membros da liderança devem possuir, coletivamente, as competências (conhecimentos, habilidades e atitudes) adequadas e voltadas aos objetivos, oportunizando o aprimoramento deles e realizando avaliações de desempenho sistemáticas para mensurar as entregas organizacionais (TCU, 2020).

2) **Estratégia:** a liderança da organização é responsável por coordenar ações a serem implementadas por uma organização, por meio do estabelecimento de estratégia clara, direcionando-as sempre para os objetivos estabelecidos pelo Estado, gerindo os riscos envolvidos e monitorando os resultados organizacionais e o desempenho das funções de gestão (TCU, 2020).

Para estabelecer sua estratégia, a organização deve partir da cadeia de valor, da missão institucional, da visão de futuro, da análise dos ambientes interno e externo, compreendendo os tipos de riscos aos quais está exposta e estabelecendo limites aceitáveis de exposição (TCU, 2020).

3) **Controle:** para proporcionar o controle sobre a aplicação dos recursos públicos e para acompanhamento se as metas institucionais estão sendo cumpridas, as organizações da administração pública devem prestar contas aos cidadãos, demonstrando a conformidade dos

atos de forma transparente, responsabilizando a governança e a gestão, além de avaliar a satisfação das partes interessadas e a efetividade¹¹ da auditoria interna (TCU, 2020).

Figura 7 – Práticas relacionadas aos mecanismos de governança



Fonte: TCU (2020).

Para o TCU (2020), a boa governança dirige a gestão para assegurar a eficácia e eficiência no uso dos recursos organizacionais, proporcionando a adaptação da organização frente às mudanças do ambiente, com o objetivo de atender às necessidades das partes interessadas. O apoio e a aprovação das políticas e estratégias das funções de gestão (operacionalizadas através de práticas) pela governança, possibilitam que esses instrumentos propaguem as premissas estabelecidas pelos objetivos organizacionais, monitorando o desempenho dessas funções (TCU, 2020).

O TCU (2020) definiu para as funções de gestão as seguintes práticas, também chamadas de operações:

- i. **Gestão de pessoas:** tal prática está relacionada ao planejamento da gestão de pessoas; definição da força de trabalho, assegurando o provimento de vagas existentes e a disponibilidade de sucessores qualificados, desenvolvendo as

¹¹ Para o TCU, efetividade é a relação entre os resultados de uma intervenção ou programa de governo, em termos de efeitos sobre a população-alvo (impactos observados), e os objetivos pretendidos (impactos esperados) (TCU, 2020).

- competências do quadro funcional e o ambiente de trabalho positivo para o desempenho, gerindo o desempenho dos colaboradores e gestores (TCU, 2020);
- ii. **Gestão de tecnologia e Segurança da informação:** correspondem aos processos de planejamento de tecnologia da informação; gestão dos serviços de tecnologia da informação; gestão dos riscos de tecnologia da informação e a continuidade dos serviços de TI; definição das políticas de responsabilidade para a gestão da segurança da informação; estabelecer processos e atividades para gestão da segurança da informação; executar processo de *software* e gerir projetos de tecnologia da informação (TCU, 2020);
 - iii. **Gestão das contratações:** promover a integridade na área de contratações; desenvolver a capacidade da área de contratações; realizar o planejamento das contratações; estabelecer processos de trabalho de contratações; gerir riscos em contratações; contratar e gerir com base em desempenho e realizar contratações sustentáveis (TCU, 2020);
 - iv. **Gestão orçamentária:** tal operação é responsável pelo estabelecimento do processo orçamentário organizacional e por contemplar as prioridades do orçamento (TCU, 2020).

A análise da gestão orçamentária decorre da importância do processo orçamentário para o cumprimento das metas organizacionais e finalidades da organização pública na execução da política pública. A gestão orçamentária foi alvo desta pesquisa.

2.3 Governança orçamentária na administração pública

A governança orçamentária é o processo de elaboração do orçamento anual, fiscalização da sua execução e garantia do seu alinhamento com objetivos públicos (OCDE, 2015).

O orçamento público pode ser entendido como um instrumento de planejamento público composto por uma coleção de documentos que dizem respeito ao financiamento e à programação da atividade governamental aprovada para um determinado período, ou seja, planeja a utilização dos recursos arrecadados a partir da arrecadação de tributos da sociedade, como impostos, taxas, contribuições, entre outros, com a finalidade de oferecer serviços públicos adequados para a população (GIACOMONI, 2019).

Esse instrumento de planejamento demonstra, ao detalhar as despesas e seus valores de investimento, as prioridades estabelecidas e os resultados a serem alcançados nas diversas políticas públicas, os objetivos e as metas dos programas governamentais e a totalidade dos esforços do governo para a prestação de serviços públicos, além de permitir a aferição do desempenho global, o impacto e a efetividade de suas ações (HYDE, 2002 *apud* DAMASCENO; GOMES, 2019).

O orçamento público prevê as receitas e fixa as despesas para poder fazer o planejamento de suas ações, à medida que seu acompanhamento contribui para a fiscalização do uso do recurso público e para a melhoria da gestão pública (GIACOMONI, 2019).

Tamanha a importância do orçamento público para a implantação da política pública é que esse instrumento é revestido de formalidades legais previstas na Constituição brasileira, além de suas características administrativas, contábil e político-econômica, já que a dimensão jurídica do instrumento prevê sua aprovação em formato de lei específica, com ritos próprios, e com sua organização básica prevista na Carta Magna (HYDE, 2002 *apud* DAMASCENO; GOMES, 2019).

A análise do orçamento público permite a leitura das escolhas das políticas públicas realizadas para determinado período de tempo e os valores dos recursos orçamentários a serem alocados na implementação de cada programa de governo, seja nos programas sociais, na infraestrutura, entre outros (GIACOMONI, 2019).

Entretanto, as escolhas públicas vêm, com o passar do tempo, apresentando baixo desempenho da ação governamental, aumentando a insatisfação social quanto à capacidade estatal no cumprimento de sua atividade-fim¹² para a sociedade. Em razão disso, aumenta a demanda da sociedade por serviços públicos de maior qualidade, compulsando a discussão da qualidade do gasto público como prioritária na administração pública.

Em face a esse cenário, a governança orçamentária, além de oportuna e conveniente, representa uma abordagem consistente para a superação dos desafios supracitados, à medida que lida com questões essenciais para o aumento da qualidade do gasto público (BIJOS, 2014).

O modelo de governança orçamentária, aprovado pela OCDE (2014 *apud* BIJOS, 2014), define a governança orçamentária como o processo de elaboração do orçamento anual, a fiscalização da sua execução e a garantia do seu alinhamento com objetivos públicos (OCDE, 2014 *apud* BIJOS, 2014).

¹² Promoção do bem comum, ou seja, realizar as condições necessárias para que sejam garantidas as necessidades vitais de cada indivíduo.

Em se tratando de *accountability* pública, é primordial que a forma de utilização do orçamento público seja capaz de gerar confiança aos cidadãos, de tal modo que contribua para a percepção de que o governo atua em prol da resolução das demandas da sociedade, é organizado para atingimento de seus objetivos prioritários e utilizará os recursos disponíveis de forma eficiente, eficaz, efetiva e sustentável e que, para isso, a boa orçamentação deve fundamentar-se em pilares comuns à governança pública como um todo, tais como integridade, transparência, participação e responsabilidade (BIJOS, 2014).

Com a justificativa de fornecer uma visão concisa de boas práticas e orientações claras para a concepção, a implementação e a melhoria dos sistemas orçamentários para enfrentar os desafios do futuro, a OCDE (2014 *apud* BIJOS, 2014), no documento *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*, enumerou os seguintes dez princípios de boa governança orçamentária:

- a) Orçamentação dentro de objetivos fiscais: os orçamentos devem ser gerenciados dentro de limites de política fiscal claros, verossímeis e previsíveis;
- b) Alinhamento com os planos estratégicos e prioridades de médio prazo: os orçamentos devem estar estreitamente alinhados às prioridades estratégicas de médio prazo do governo;
- c) Estrutura do orçamento de capital: o orçamento de capital deve ser planejado com a finalidade de atender às necessidades de desenvolvimento nacional, de forma eficaz e coerente;
- d) Transparência, abertura e acessibilidade: os documentos e dados orçamentários devem ser abertos, transparentes e acessíveis;
- e) Debate participativo, inclusivo e realista: o debate sobre as escolhas orçamentárias deve ser inclusivo, participativo e realista;
- f) Contabilidade global do orçamento: o orçamento deve apresentar as finanças públicas de forma abrangente, precisa e confiável;
- g) Execução eficaz do orçamento: a execução orçamentária deve ser ativamente planejada, gerenciada e monitorada;
- h) Desempenho, avaliação e valorização de recursos (AVR): desempenho, avaliação e valorização dos recursos devem ser parte integrante do processo orçamentário;
- i) Riscos fiscais e sustentabilidade: a sustentabilidade de longo prazo e outros riscos fiscais devem ser identificados, avaliados e gerenciados de forma prudente; e
- j) Qualidade, integridade e auditoria independente: a integridade e a qualidade das previsões orçamentárias, do planejamento fiscal e da execução orçamentária devem ser promovidas mediante rigorosa certificação de qualidade, incluindo a auditoria independente (OCDE, 2014 *apud* BIJOS, 2014).

O aprimoramento da governança orçamentária visa tornar o governo mais eficiente, elevando a qualidade do gasto público e promovendo a sustentabilidade financeira governamental em prol das demandas da sociedade atendidas pelas políticas públicas (BIJOS, 2014).

2.4 A SUDAM e o Desenvolvimento regional na Amazônia – Breve histórico

Com o advento da Carta Constitucional de 1946, surge, no Brasil, a discussão sobre a valorização, o desenvolvimento e o aproveitamento das possibilidades econômicas, pelo Estado brasileiro, das áreas que abrangiam a Amazônia e o Vale de São Francisco. Com isso, temos assim um marco na estratégia desenvolvimentista nacional, cujo objetivo era assegurar alguma forma de intervenção estratégica do Estado nacional brasileiro na atração de investimentos para essas regiões deprimidas ou atrasadas economicamente (COSTA, 2002).

A estratégia de desenvolvimento para a Amazônia começou a ser formada de maneira mais consistente apenas no início da década de 1950, com a instituição do Plano de Valorização da Amazônia (PVA), criando o Banco de Crédito da Amazônia (BCA), em 1950, e a Superintendência do Plano de Valorização da Amazônia (SPVEA) em 1953. A SPVEA foi criada para ser o órgão responsável pelo planejamento e execução das políticas públicas de desenvolvimento regional voltada para a Amazônia (COSTA, 2010).

Em conformidade com Costa (2002), a criação de um plano de desenvolvimento regional, o Plano de Valorização da Amazônia, teve o intuito de sistematizar os serviços e as obras públicas destinados a desenvolver a produção agrícola, mineral e industrial e a levar o bem-estar social e econômico à população regional.

A SPVEA era a materialização da estratégia institucionalizada do estado no processo de desenvolvimento regional e nacional, voltado para o fomento à produção e à diversificação das economias local e regional da Amazônia, bem como aos aspectos ligados aos interesses da geopolítica nacional, à ampliação da infraestrutura e à captação de outros atores da região do Brasil, aumentando, expressivamente, o investimento na região (OLIVEIRA; TRINDADE; FERNANDES, 2014).

Os projetos e o orçamento da SPVEA necessitavam de aprovação do CN. Em vista disso, o órgão era subordinado ao controle do Presidente da República, tendo autonomia administrativa de suas atividades e sua composição estrutural sendo formada por uma Superintendência e uma Comissão de Planejamento, composta por 15 membros, dos quais 6 deles técnicos e o restante representavam os estados e os territórios da Amazônia Legal.

Contava, ainda, com 7 outras comissões especializadas: Coordenação; Produção Agrícola; Recursos Materiais; Transportes; Comunicações e Energia; Crédito e Comércio; Saúde; Desenvolvimento Cultural, e mais 11 órgãos administrativos. O formato organizacional da SPVEA e sua magnitude foram alvo de várias críticas, citadas como um dos fatores que

impediram uma administração mais eficiente para o órgão (OLIVEIRA; TRINDADE; FERNANDES, 2014).

Com a implantação do regime militar em 1964 e considerando diferentes concepções conceituais sobre desenvolvimento, ocorreu a mudança de modelo aplicado para a Amazônia, sendo conhecido como Operação Amazônia, que se tratava de um complexo de leis e medidas administrativas, que visava à promoção da integração da região amazônica ao contexto socioeconômico nacional (COSTA, 2002).

A Operação Amazônia é uma expressão do projeto desenvolvimentista¹³, no qual caracterizava a região amazônica como uma área subdesenvolvida e com problemáticas que ameaçavam a integridade nacional, criando, assim, a justificativa ideológica para o governo assumir a condução da “integração” do território amazônico ao restante do País, tomando para si, exclusivamente, as decisões econômicas, políticas e sociais (COSTA, 2010).

A partir das premissas desse novo modelo desenvolvimentista e por discursos políticos, foi redefinido o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, extinguindo a SPVEA e fundando a SUDAM (COSTA, 2019).

O discurso político utilizado pelo Estado para extinguir a SPVEA foi o de que seria necessária a extinção dela, pois o órgão estava impregnado de práticas de corrupção e, em virtude disso, não estaria apta para conduzir a política de desenvolvimento com a eficiência necessária para a região Amazônica (BRITO, 2001 *apud* BACURY, 2005).

Os conflitos de interesses entre as esferas técnicas e políticas, o descompasso entre o orçamento necessário para a realização das ações planejadas e o orçamento, disponibilizado para a SPVEA, entre outras variáveis, também contribuíram para o não atingimento da finalidade do órgão (OLIVEIRA; TRINDADE; FERNANDES, 2014).

O Plano de Valorização Econômica da Amazônia pretendia fixar assentamentos populacionais estáveis na fronteira, recorrendo à migração para essa ocupação territorial, selecionando espaços econômicos com aptidão ao desenvolvimento, os chamados polos de crescimento, concentrando recursos, agrupando a população nessas localidades e apoiando as atividades regionais (com exceção do extrativismo) e o abastecimento local (OLIVEIRA; TRINDADE; FERNANDES, 2014).

Para captar investimentos nacionais e internacionais, o governo oferecia estímulos fiscais e creditícios, seguindo as diretrizes do capitalismo, segundo as quais o Estado arcava

¹³ Nome dado à estratégia política de desenvolvimento adotada durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), que visava acelerar o processo de industrialização e superar a condição de subdesenvolvimento do País.

com as condições básicas necessárias para o desenvolvimento da produção privada, enquanto o capital privado focava na busca de lucros cada vez maiores (com os menores custos de investimento e maiores riscos possíveis na operacionalização) (OLIVEIRA; TRINDADE; FERNANDES, 2014).

A SUDAM, criada em substituição à SPVEA, surgiu como uma autarquia federal vinculada à Secretaria Especial de Políticas Regionais do Ministério do Planejamento e Orçamento e, em seguida, passou a ser vinculada ao Ministério do Interior. Tinha como finalidade institucional o planejamento, a coordenação, a promoção, a execução e o controle da ação federal no âmbito da Amazônia Legal, visando ao desenvolvimento regional.

Apesar de ser constitucionalmente um novo órgão, a SUDAM apresentava os mesmos problemas institucionais que a SPVEA, como a corrupção, ou seja, uma baixa governança. Essa condição é percebida a partir dos apontamentos feitos no relatório elaborado pela Comissão Interministerial de Avaliação dos Incentivos Fiscais (COMIF), que constatou a má utilização dos recursos públicos consignados à Superintendência, determinando o aprimoramento organizacional e modificando os processos de planejamento da aplicação desses recursos (LEÓN *et al.*, 2015).

O referido relatório apresentou propostas de melhoria a serem atendidas pela Superintendência, dentre elas: melhorar a eficácia, proporcionando o alinhamento entre as prioridades, e o alcance dos objetivos; assegurar a transparência na adoção e no uso dos recursos; assegurar a escolha de projetos viáveis em várias instâncias sob a ótica de várias vertentes, como a técnica, financeira e social (LEÓN *et al.*, 2015).

A SUDAM, apesar da narrativa do Estado de esta possuir uma estrutura institucional moderna à época e o importante papel a ela atribuída, teve sua extinção justificada por semelhantes motivos à sua antecessora, ou seja, muita corrupção e baixa eficiência, de maneira que, com o mesmo discurso político de sua criação, foi instituída a sua sucessora, a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA). A SUDAM foi extinta e a ADA criada em 24 de agosto de 2001 (BACURY, 2005).

A ADA passou a ser o órgão federal responsável pelo gerenciamento das ações federais na Amazônia, cuja estrutura organizacional era pequena, o que a diferenciava de sua antecessora, ao passo que o orçamento limitado, atuando durante seis anos no planejamento regional, priorizando as ações de fortalecimento de arranjos produtivos locais da Amazônia Legal, iniciando, também, a operacionalização do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia

(FDA), recurso esse voltado para o financiamento de grandes projetos privados na Amazônia (VIDAL, 2015).

Em 3 de janeiro de 2007, por meio da Lei Complementar nº 124, a nova Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) é criada com a missão institucional de promover o desenvolvimento incluyente e sustentável da Amazônia Legal, assegurando a erradicação da miséria e a redução das desigualdades regionais. Trata-se, portanto, do órgão federal de desenvolvimento regional na Amazônia e objeto de pesquisa desta pesquisa.

A SUDAM nasceu como uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Integração Nacional, órgão da administração direta federal responsável pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)¹⁴, segundo a qual a SUDAM deve obedecer aos fundamentos, aos objetivos, às diretrizes e aos instrumentos de ação dela para confeccionar o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA).

Os instrumentos de ação da Superintendência como órgão de desenvolvimento regional, previstos no art. 5º da Lei Complementar de criação da instituição, são:

- I - Planos regionais de desenvolvimento plurianuais e anuais, articulados com os planos federais, estaduais e locais;
- II - O Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO;
- III - O Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA;
- IV - Programas de incentivos e benefícios fiscais e financeiros, na forma da Lei e da Constituição Federal;
- V - Outros instrumentos definidos em Lei (BRASIL, 2007b).

Vale destacar que, a partir da análise histórica dos órgãos estatais responsáveis pelo desenvolvimento na Amazônia, denota-se que o padrão estabelecido para criação e extinção deles foi o fator político, em razão de sucessivas inoperâncias de reformar e redirecionar as ações desses órgãos para alinhamento dos objetivos institucionais, como o combate efetivo à corrupção, o Estado preferiu intervir de maneira superficial por meio de pequenas mudanças administrativas internas, como o tamanho de sua estrutura, para que, em ato contínuo, fosse realizada a extinção e a substituição desses órgãos (LEÓN; ARAÚJO; REZENDE; ARAÚJO SOBRINHO, 2015).

¹⁴ Instituída pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, cujo objetivo é a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da igualdade ao acesso a oportunidades de desenvolvimento, devendo, ainda, orientar os programas e as ações federais no Território Nacional.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

3.1 Delineamento da pesquisa

As técnicas e os instrumentos metodológicos são fundamentais na elaboração da pesquisa científica, visto que são eles que caracterizam a presença da ciência no estudo realizado (CONDURÚ; PEREIRA, 2013). Por essa razão, serão demonstrados, a seguir, os procedimentos metodológicos escolhidos para esta pesquisa.

Esta pesquisa é de natureza aplicada e de delineamento observacional, no sentido de possibilitar o estudo da governança orçamentária organizacional na SUDAM, especificamente na Unidade Gestora (UG)¹⁵ SUDAM (UG 533013), relacionado ao orçamento geral da União, para o desenvolvimento de política pública.

A pesquisa adotou como procedimento principal o estudo de caso da governança orçamentária organizacional da SUDAM, baseada no método indutivo e com base na possibilidade de generalização dos resultados encontrados na pesquisa.

O estudo de caso é um método de pesquisa que utiliza, geralmente, dados qualitativos, coletados a partir de casos concretos, com o intuito de melhor explicar os fenômenos ocorridos no próprio contexto (CONDURÚ; PEREIRA, 2013), razão pela qual escolhemos, como procedimento principal, o estudo de caso como método de pesquisa.

Apesar de a tendência do estudo de caso ser restritiva ao objeto de estudo, essa não invalida por completo as conclusões dos dados coletados para outros órgãos públicos, como as outras superintendências de desenvolvimento regional, já que, para analisar e descrever a governança orçamentária organizacional, é de fundamental importância compreender que ela está inserida em um campo mais amplo, por questões legais, ou até mesmo, por práticas, sendo influenciadora, ou mesmo, influenciada por outros agentes nesse campo.

O período estudado corresponde aos exercícios de 2017 a 2021, dado que, em 2017, foi instituída, no Brasil, por meio do Decreto nº 9.203/2017, a Política de Governança da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, estabelecendo os mecanismos necessários para o exercício da governança pública, por isso a relevância de analisarmos a governança orçamentária da SUDAM a partir desse ano.

Pesce e Abreu (2013, p. 27) asseveram que

¹⁵ É a unidade orçamentária ou administrativa investida com o poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização.

a pesquisa qualitativa abarca diversos tipos de investigação, tal como a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental, a pesquisa etnográfica, a pesquisa histórica, a pesquisa ação, a pesquisa participante, o estudo de caso e o estudo de campo, dentre outros.

A análise da governança orçamentária da SUDAM teve como base o modelo de avaliação da governança pública organizacional estabelecido pelo TCU, contidos no Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU, bem como pelas lentes dos conceitos de capital e campo desenvolvidos por Pierre Bourdieu (1989).

A utilização da perspectiva de governança pública organizacional se justifica pela expressiva importância das organizações serem bem governadas para a execução das políticas e serviços públicos adequados, contribuindo, significativamente, com o melhoramento do desempenho da administração pública, conforme assevera o TCU (2020).

Para Bourdieu (1989), o campo pode ser definido como uma configuração de relações objetivas entre posições, sendo cada posição definida, rigorosamente, por quem a ocupa, agentes ou instituições, a partir do grau de poder (ou capital) em que a posse dele determina o acesso aos ganhos específicos que estão em jogo no campo, tal como a partir das relações objetivas com outras posições.

Para analisar as ações que ocorrem no campo, é necessário examinar, inicialmente, o próprio campo, uma vez que este sempre existe em um contexto que envolve outros campos, ao passo que sua lógica será continuamente influenciada pela lógica desses outros campos (BOURDIEU, 1996).

As posições hierárquicas dos agentes, sendo eles indivíduos ou instituições, concedem as vantagens em um campo, conhecidas como capital. A relação entre eles segue lógicas definidas, valorando capitais de diferentes maneiras, sendo que a distribuição desses capitais permite ou não que os agentes exerçam o seu poder e influência no campo (BOURDIEU, 1996).

Bourdieu (1996) classifica o capital de um campo social em três tipos: capital econômico, capital social e capital cultural. O capital econômico é aquele que se configura pelo acúmulo de bens materiais. O capital cultural é fruto do intelecto e da qualificação educacional que um indivíduo possui. Já o capital social está relacionado a redes de relações, institucionalizadas ou não, criadas a partir da adoção de estratégias individuais ou coletivas.

A teoria do campo social aporta importante papel à estrutura, pois esta permite descrever as posições que os agentes ocupam no campo, mas também as práticas associadas a essas posições, em que os agentes só podem ser analisados relacionalmente, enquanto suas práticas e

estratégias são reflexo das posições ocupadas por tais agentes no campo (POULIOT; MÉRAND, 2013 *apud* GOMES, 2016).

A análise do campo, dentro de uma perspectiva de relações entre organizações, pode revelar as conexões entre o campo e seus agentes, tanto para o setor privado quanto para o público. No setor público, por exemplo, é possível a compreensão entre as ligações existentes nas organizações, o funcionamento delas, os impactos do campo no processo decisório e os mecanismos democráticos de governança pública presentes nessa relação.

Amparado em Gobbi, Cunha, Brito e Senger (2005) é que esta pesquisa escolheu a Teoria do Campo Social para averiguar o capital e o campo da governança orçamentária da SUDAM, por entender que os conceitos elaborados por Bourdieu podem ser utilizados na compreensão da lógica das práticas dos agentes em um espaço social desigual e como os mecanismos de governança podem surgir nessa relação complexa.

3.2 Coleta de dados

Levando em consideração o objetivo geral, esta pesquisa tem a SUDAM como o objeto principal de estudo, a qual se trata de um órgão federal, de natureza autárquica especial, administrativa e financeiramente autônoma, integrante do Sistema de Planejamento¹⁶ e de Orçamento Federal, com sede na cidade de Belém, Estado do Pará, e vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional.

Os procedimentos utilizados pela pesquisadora para a coleta de dados foram a pesquisa bibliográfica, que possibilitou as reflexões sobre a produção técnico-científica relacionadas à governança e à SUDAM; a pesquisa documental, que permitiu a descrição da governança orçamentária organizacional, em especial, as respostas oriundas das perguntas abertas direcionadas ao órgão pesquisado, por intermédio do instrumento de acesso à informação federal, o Fala.BR¹⁷.

A opção por enviar questionário via Fala.BR (Apêndice A) decorreu em virtude de esse ser o canal de comunicação oficial do Governo Federal com o cidadão, em que a

¹⁶ O Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal compreende as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas sócio-econômicas (BRASIL, 2001).

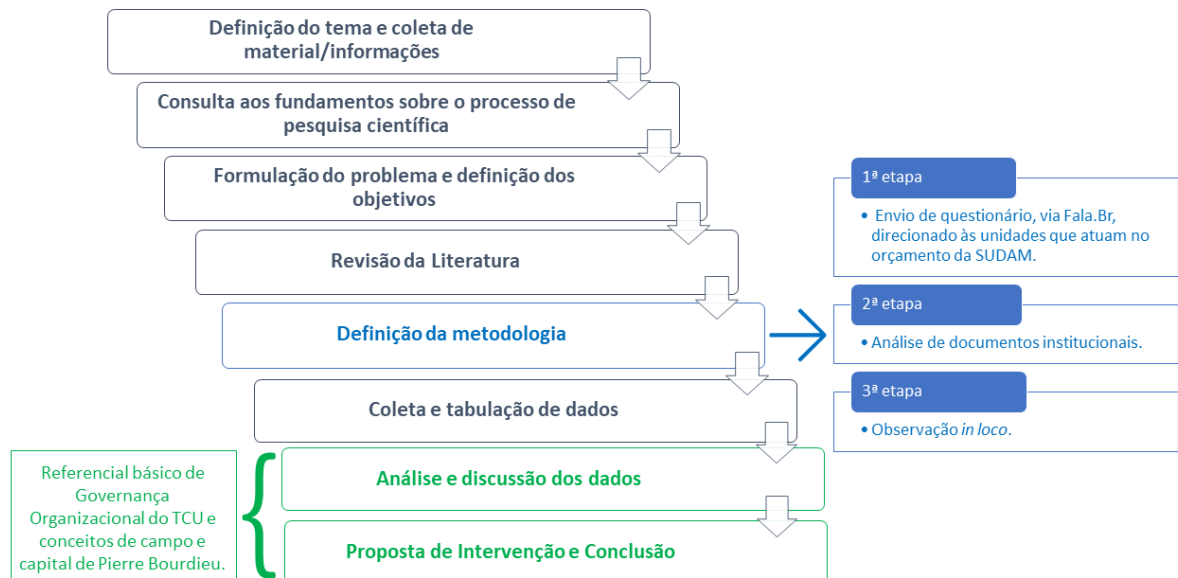
¹⁷ O Fala.BR é a plataforma integrada de acesso à informação e ouvidoria do Poder Executivo Federal. Desenvolvido pela CGU, o sistema permite a qualquer cidadão encaminhar – de forma ágil e com interface amigável – pedidos de informações públicas e manifestações, tudo num único ambiente.

tempestividade e a qualidade das respostas também servem de indicadores de boas práticas de governança organizacional.

No que se refere às evidências documentais, os dados foram coletados a partir de análise de documentos públicos (GIL, 2008), como relatórios oficiais, normas editadas, páginas na *Internet*, entre outros.

Vale destacar que, dentre os documentos acessados de domínio público, grande parte foi produzida pela própria SUDAM, órgão em que a pesquisadora ocupa o cargo de Analista Técnico Administrativo. O repertório das informações gerais sobre a Superintendência possibilitaram identificar, na estrutura administrativa em vigor, alguns dos responsáveis pelos processos orçamentários internos, conforme a Figura 8.

Figura 8 – Repertório das informações gerais sobre a SUDAM



Fonte: Fala.BR (2022).

A amostra utilizada foi não probabilística intencional, composta de manifestação de duas unidades administrativas da SUDAM, responsáveis pela coordenação das ações de planejamento e de execução orçamentária do órgão, conforme o Quadro 2, sendo realizada por meio de perguntas direcionadas via Fala.BR.

Quadro 2 – Relação das unidades respondentes

Unidade Administrativa	Capital cultural do agente responsável pela unidade	Data de envio do Fala.BR	Data resposta do Fala.BR
Coordenação de Planejamento e Programação Orçamentária	O Coordenador de Planejamento e Programação Orçamentária é servidor efetivo do órgão desde 10/2014, como Economista, e está na função desde 12/2015. Tem especialização em Gestão Pública e é Mestrando em Gestão Pública pelo Núcleo de Estudos Avançados da Amazônia da Universidade Federal do Pará.	15/03/2022	24/03/2022
Coordenação de Gestão Orçamentária e Financeira	O Coordenador de Gestão Orçamentária e Financeira é servidor efetivo do órgão desde 10/03/2016, como Analista Técnico Administrativo, e está na função desde 10/08/2018. É Mestre em Administração com linha de pesquisa em Finanças Estratégicas pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.	15/03/2022	24/03/2022

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Antes do envio das perguntas, o organograma da SUDAM foi estudado com a finalidade de identificar as unidades responsáveis pela coordenação das ações de planejamento e de execução orçamentária do órgão. A estrutura organizacional da autarquia, instituída pelo Decreto nº 8.275/2014, possui a seguinte configuração, conforme a Figura 9.

Figura 9 – Organograma da SUDAM

Fonte: SUDAM (2017).

A estrutura organizacional da SUDAM é composta por órgãos colegiados, os de assistência direta e imediata ao Superintendente, os seccionais e os específicos singulares.

No encaminhamento da solicitação de informações, via Fala.BR (Apêndice A), foi requisitado que as respostas fossem oriundas das coordenações de planejamento e de execução orçamentária, posto que elas, por fazerem parte das ações relacionadas ao orçamento, têm significativo conhecimento sobre tais processos internos na autarquia, contribuindo com informações e pontos de vista relevantes, de forma a melhor subsidiar a pesquisa. Ademais, foi solicitado que a resposta se pautasse pelas práticas realizadas a partir de 2017, como justificado anteriormente.

A escolha dessas unidades se deu em razão da presença dos agentes responsáveis, no âmbito da SUDAM, pelas coordenações técnicas relacionadas às atividades do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SIOP) e ao Sistema de Administração Financeira Federal (SIAFI), desempenhando papéis relevantes no processo da governança orçamentária da autarquia, tanto no planejamento quanto na execução do orçamento.

As perguntas encaminhadas, via Fala.BR, objetivavam captar a percepção das unidades administrativas escolhidas sobre a governança orçamentária da SUDAM e, conseqüentemente, responder aos objetivos da pesquisa, tendo como base o Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU (Quadro 3).

Quadro 3 – Perguntas norteadoras do questionário

(continua)

Objetivo da pesquisa ser respondido	Perguntas norteadoras
Analisar como ocorrem as tomadas de decisão nas fases de planejamento e execução do orçamento.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Os debates sobre as escolhas orçamentárias nas fases de planejamento e execução são inclusivas, participativas e realistas? Como ocorrem? Quais as facilidades ou as dificuldades encontradas para realização? ▪ Existem procedimentos institucionalizados para isso? Caso sim, são utilizados de forma adequada? O que facilita ou dificulta a sua utilização? ▪ O processo de gestão do risco orçamentário está estabelecido na organização? Como ocorre? ▪ A alta administração estabeleceu modelo de gestão orçamentária e financeira? Como? ▪ O orçamento está alinhado às prioridades estratégicas de médio prazo? O que facilita ou dificulta o alinhamento? ▪ A eficiência e a eficácia do recurso a ser aplicado é levado em consideração no planejamento e na execução orçamentária? Como? ▪ Os documentos e os dados orçamentários são abertos, transparentes e acessíveis? Como? O que facilita ou dificulta essa condição? ▪ O orçamento da SUDAM é apresentado de forma abrangente, precisa e confiável? Explique. Quais os entraves e as facilidades encontrados? ▪ A execução orçamentária é ativamente planejada, gerenciada e monitorada? Explique. Quais as dificuldades ou as facilidades encontradas? ▪ O desempenho, a avaliação e a valorização dos recursos são parte integrante do

(conclusão)

Analisar como ocorrem as tomadas de decisão nas fases de planejamento e execução do orçamento.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ processo orçamentário? Caso sim, como isso ocorre? Quais os entraves ou as facilidades encontradas? ▪ A integridade e a qualidade das previsões orçamentárias, tanto do planejamento quanto da execução, são promovidas mediante rigorosa certificação de qualidade, incluindo a auditoria independente? Explique. Quais as dificuldades ou as facilidades encontradas?
Apresentar o campo e o capital da governança orçamentária que a SUDAM está inserida.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Quem participa e qual o papel de cada agente?
Verificar a atuação da Diretoria Colegiada no processo.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Como ocorre a atuação da DICOL nas questões orçamentárias da SUDAM? Quais os entraves e as facilidades encontradas?
Propor melhorias na governança orçamentária do órgão.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Na sua opinião, quais práticas de governança podem ser utilizadas para melhorar a governança orçamentária na SUDAM? ▪ Todas as questões anteriores.

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Como pode ser observado, as perguntas enviadas atendem ao que preceitua Bourdieu (1999) no que se refere ao conteúdo delas, já que não são absurdas, tendenciosas ou ambíguas, proporcionando uma descrição natural dos fatos pelo respondente.

3.3 Análise dos dados

De posse das respostas das perguntas enviadas à SUDAM, via Fala.BR, foi possível, de forma geral, relatar a percepção dos respondentes a respeito da governança orçamentária da SUDAM e estabelecer relações entre as respostas apresentadas pelas unidades administrativas questionadas, contribuindo com os resultados da pesquisa. Com base no pensamento de Creswell (2010), a análise buscou uma descrição detalhada dos resultados obtidos do questionário. Além disso, ainda seguindo as ideias do mesmo autor, foram discutidas as informações divergentes apresentadas nas respostas, sempre que identificadas.

A análise dos dados partiu dos confrontos entre as respostas obtidas e as orientações do TCU sobre governança pública organizacional, identificando o capital e o campo social a partir das lutas travadas para acumulação de poder e dominação dentro do campo da governança orçamentária da SUDAM.

De posse do retorno das perguntas pela autarquia, foi possível descrever a percepção dos respondentes em relação à governança orçamentária organizacional da SUDAM, como também estabelecer os pontos de convergência e divergência, identificando, inclusive, as

incoerências relatadas nas manifestações das unidades inquiridas do órgão e, a partir disso, inferir resultados que possibilitem a capacidade de governança do processo orçamentário federal do País, como também estabelecer correlações, perceber incoerências e congruências e inferir resultados que possibilitem fornecer respostas aos objetivos da pesquisa.

Por último, a questão ética relacionada ao estudo mereceu consideração. Os agentes responsáveis pelas informações, obtidas por intermédio das perguntas enviadas oficialmente à SUDAM, foram identificados apenas neste capítulo de metodologia. Entende-se que tal identificação é essencial para qualificar os profissionais questionados. Porém, a título de precaução na geração de dano, escolheu-se manter o anonimato deles na apresentação dos resultados obtidos.

4 A GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA ORGANIZACIONAL DA SUDAM NO DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA

Como já mencionado na introdução desta pesquisa, a governança orçamentária trata acerca das regras produzidas pelos arranjos formais e informais das organizações públicas na aplicação dos recursos públicos, alinhando o orçamento da organização aos objetivos institucionais.

Isso posto, faz-se necessário, primordialmente, compreender a estrutura de governança organizacional da SUDAM, para tanto, em consulta via Fala.BR, foi informado que a autarquia conta com a instituição, em 2019, de um Comitê de Governança, Integridade, Riscos e Controles (CGIRC), de caráter deliberativo e instância de governança estratégica, tendo como agentes os membros da Diretoria Colegiada da SUDAM (DICOL). A função do comitê é, entre outras, aprovar a metodologia de gestão de riscos, avaliar, revisar e monitorar o processo de gestão de governança, integridade, riscos e controle.

A DICOL é formada pelo Superintendente e mais quatro Diretores do órgão, ou seja, pelos Diretores da Diretoria de Planejamento e Articulação de Políticas (DPLAN); Diretoria de Gestão de Fundos, Incentivos e Atração de Investimentos (DGFAI); Diretoria de Promoção do Desenvolvimento Sustentável (DPROS) e Diretoria de Administração (DIRAD), sendo um órgão colegiado na estrutura regimental da autarquia, tendo como uma das principais competências a de exercer a administração da SUDAM.

Por meio do ato nº 1, de 31 de janeiro de 2020, foi instituída a Política de Governança, Integridade, Riscos e Controles Internos, cuja finalidade é estabelecer os princípios, as diretrizes e as responsabilidades da gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão a serem observados e seguidos nos planos estratégicos, programas, projetos e processos da SUDAM.

A responsabilidade pelo estabelecimento da estratégia e da estrutura de governança, integridade, riscos e controles internos da gestão, manutenção, monitoramento e aperfeiçoamento da gestão na SUDAM é do CGIRC, sem prejuízo das responsabilidades de seus membros em seus respectivos âmbitos de atuação, cabendo, aos demais gestores das unidades administrativas da SUDAM, a responsabilidade pela operacionalização da gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão e pela identificação e comunicação de riscos às instâncias superiores.

No que tange à governança institucional, foi estabelecido que ela deveria direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades; coordenar processos para melhorar a integração, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público, além de promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

Esse mesmo ato criou o Núcleo de Governança, Riscos e Controle (NGRC), cuja competência, entre outras, é a de auxiliar a alta administração na implementação e na manutenção de processos, estruturas e mecanismos adequados à incorporação dos princípios e das diretrizes da governança. Apesar de questionada via Fala.BR, o representante do órgão não informou os motivos que fizeram a administração escolher essa configuração de suporte ao comitê, já que o referido núcleo não pertence à estrutura administrativa da SUDAM disposta em Decreto.

O CGIRC aprovou, em 31 de janeiro de 2020, por meio do ato nº 3, o Plano de Governança, Riscos e Controles da SUDAM, embora esteja desatualizado, considerando que o planejamento estratégico referenciado já teve sua vigência expirada (2017-2020).

Em 17 de fevereiro de 2020, por meio da Portaria nº 36, foram designados servidores para fazerem parte do NGRC, tendo a Portaria revogada em 11 de março de 2022, em virtude da criação da Divisão de Governança, Riscos e Controle Interno (DGRCI), unidade subordinada ao Gabinete da Superintendência com as competências de coordenar as ações relacionadas à governança, riscos e controle interno. Entretanto, até o momento da pesquisa, essa unidade estava sem atividade, visto que não possui servidores lotados para realização dos trabalhos.

Considerando o Sistema de Governança estabelecido pelo TCU, a governança organizacional da SUDAM adota uma estrutura de governança formada por quatro instâncias: instância interna de governança; instância interna de apoio à governança; instância externa de governança; e instância externa de apoio à governança.

Conforme o inciso II, art. 66 do regimento interno da SUDAM, compete ao Superintendente do órgão cumprir e fazer cumprir as decisões do Conselho Deliberativo (CONDEL) e da DICOL, logo ele faz parte da instância de governança interna da Superintendência. Os agentes da instância interna de governança são os responsáveis por definir ou avaliar a estratégia e as políticas internas e monitorar a conformidade e o desempenho dessas, devendo agir nos casos em que desvios forem identificados.

Além disso, como o CGRCI é formado por toda a DICOL, podemos afirmar que a DICOL também faz parte da instância interna de governança da SUDAM. Considerando, sobretudo, a estrutura administrativa da autarquia, a DICOL e a Superintendência são o elo entre a governança e a gestão do órgão.

Tendo em conta que compete ao CONDEL, como órgão colegiado presente na estrutura da autarquia, o papel de acompanhar e avaliar a execução do plano e dos programas regionais da Amazônia e determinar as medidas de ajuste, necessárias ao cumprimento dos objetivos, diretrizes e metas do PRDA, dentre outras atribuições, podemos asseverar que esse Conselho, juntamente com a Superintendência e a DICOL, são os agentes da instância interna de governança da SUDAM.

O CONDEL desfruta de um vasto número de agentes (28), sendo alguns deles indicados por diferentes organismos de representatividade. No Quadro 4, é apresentada sua composição.

Quadro 4 – Membros do CONDEL

Quant.	Quem	Quem indica
9	Governadores dos Estados da Amazônia Legal	-
1	Ministro do MDR (Presidente do Conselho ¹⁸)	-
1	Ministro do ME	-
6	Ministros de Estado	Compete ao Presidente do Conselho Deliberativo, em função da pauta, definir os seis ministros de Estado.
3	Prefeitos de estados diferentes da Amazônia Legal	Associação Brasileira de Municípios pela Confederação Nacional de Municípios e pela Frente Nacional de Prefeitos.
3	Representantes da classe empresarial e respectivos suplentes de diferentes estados da Amazônia Legal	Confederação Nacional da Agricultura pela Confederação Nacional do Comércio e pela Confederação Nacional da Indústria.
3	Representantes da classe dos trabalhadores e respectivos suplentes, de estados diferentes da Amazônia Legal	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura pela Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria.
1	Superintendente da SUDAM	-
1	Presidente do Banco da Amazônia	-

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

¹⁸ O Conselho Deliberativo será presidido pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento Regional (MDR), exceto quando estiver presente o Presidente da República.

A instância interna de governança é assessorada, nesse processo, pela instância interna de apoio à governança, formada pela Auditoria Geral (AUD); Assessoria de Gestão Institucional (AGI); Procuradoria Especializada (PFE); Ouvidoria (OUV); Assessoria de Suporte Técnico aos Colegiados (ASCOL); DGRCI; Divisão de Atividades Correcionais (DAC); e pela Comissão de Ética (CE). A instância interna de apoio é responsável por realizar a comunicação entre partes interessadas internas e externas à administração, bem como as auditorias internas, que avaliam os processos de governança e de gestão de riscos e controles internos, comunicando quaisquer disfunções identificadas à alta administração.

Externamente, a instância de governança tem como agentes o CN, o TCU, o Poder Judiciário e o Ministério Público, os quais são responsáveis pela fiscalização, pelo controle e pela regulação, desempenhando importante papel para a promoção da governança. Já a instância de apoio é formada pelos agentes da Controladoria-Geral da União (CGU) e Advocacia-Geral da União (AGU), os quais são responsáveis pela avaliação, auditoria e monitoramento independente e, nos casos em que as disfunções são identificadas, pela comunicação dos fatos às instâncias superiores de governança, sejam elas internas ou externas.

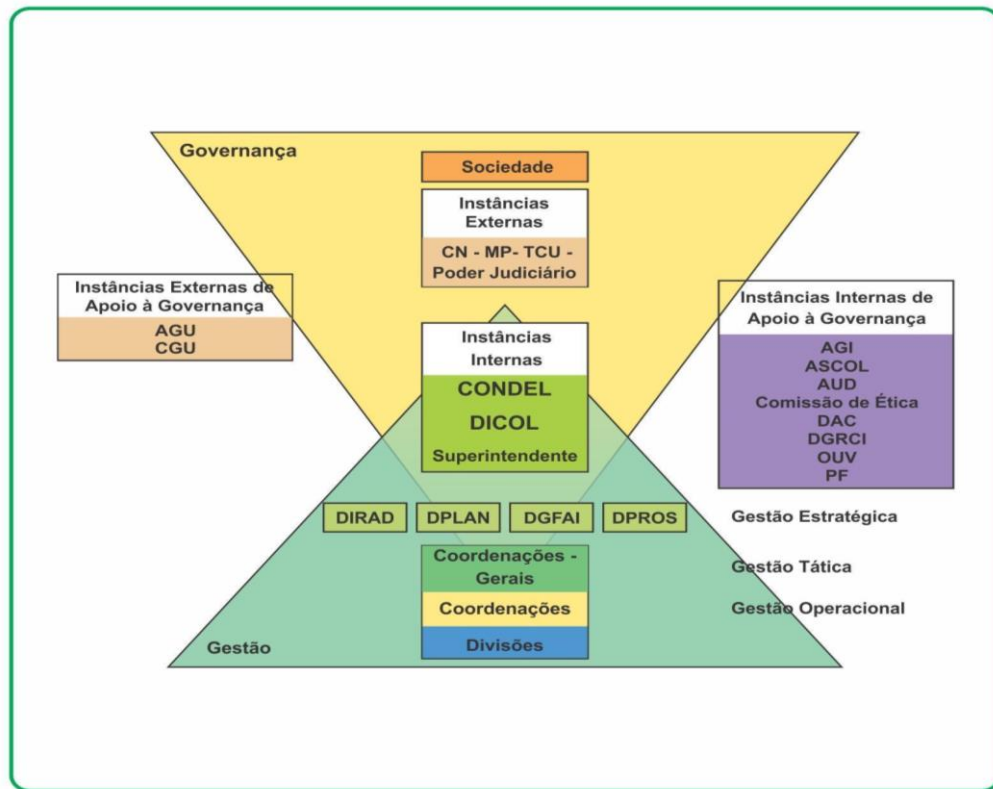
Abaixo dos agentes das instâncias de governança, encontram-se os agentes da instância de gestão, sendo os encarregados por dar suporte às instâncias de governança e responsáveis pelo planejamento, execução e controle das diretrizes emanadas por aquela. O controle da gestão gera informações para subsidiar o monitoramento praticado pelas instâncias de governança, a fim de saber se as partes interessadas estão a ser atendidas, além de contribuir com a tomada de decisão.

Na SUDAM, os agentes, que integram tal instância, são, no nível estratégico, a DPLAN, a DGFAI, a DPROS e a DIRAD. Vale destacar que, de acordo com o regimento do órgão, até que a DPROS esteja plenamente instalada, as competências regimentais dela serão exercidas pela DPLAN.

Já no nível tático e operacional dos processos finalísticos e de apoio, as funções de gestão estão distribuídas entre as divisões, coordenações e coordenações gerais do órgão, sendo a tática responsável por coordenar a gestão operacional em áreas específicas, e a gestão operacional responsável pela execução de processos finalísticos e de apoio.

Com base no regimento interno da autarquia e considerando o referencial básico de governança organizacional do TCU, o sistema de governança organizacional da SUDAM possui a seguinte representação, conforme a Figura 10.

Figura 10 – Sistema da Governança Organizacional da SUDAM



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Elucidada a estrutura macro da governança organizacional da SUDAM, partiremos no tocante ao orçamento da autarquia. A SUDAM, de natureza autárquica especial, administrativa e financeiramente autônoma, integrante do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, possui seus limites orçamentários definidos pela Lei Orçamentária Anual (LOA)¹⁹, enquanto sua gestão orçamentária e financeira é subordinada aos demais regramentos orçamentários, como o Plano Plurianual (PPA)²⁰ e a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO)²¹.

Em virtude de sua autonomia administrativa e financeira, a autarquia possui a prerrogativa de decidir, internamente, como os recursos serão utilizados na aplicação de sua política pública. Importante frisar que, dentre as competências da autarquia, cabe à SUDAM atuar como agente do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, promovendo a

¹⁹ LOA é o instrumento de planejamento orçamentário que contém a previsão das receitas do próximo ano e a fixação das despesas e liberação para o ano subsequente (GIACOMONI, 2019).

²⁰ PPA é a síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, que resultam em bens e serviços para a população (GIACOMONI, 2019).

²¹ Lei de iniciativa do Presidente da República, elaborado anualmente, tendo como objetivo apontar as diretrizes e as prioridades do governo para o próximo ano, orientando a elaboração da LOA, baseando-se no que foi estabelecido pelo PPA, sendo um elo entre esses dois documentos (GIACOMONI, 2019).

diferenciação regional das políticas públicas nacionais e a observância dos § 1º e 7º do art. 165 da Constituição Federal.

Tabela 1 – Orçamento LOA da SUDAM 2017-2022

Ano	Recurso para os macroprocessos finalísticos ²²	Recursos para os macroprocessos de apoio/suporte institucional ²³
	Unidade gestora	
	SUDAM	
2017	R\$ 5.469.388,00	R\$ 11.766.237,00
2018	R\$ 2.901.810,00	R\$ 12.017.168,00
2019	R\$ 9.655.000,00	R\$ 9.955.500,00
2020	R\$ 8.618.967	R\$ 9.797.618,00
2021	R\$ 2.577.847,00	R\$ 8.446.067,00
2022	R\$ 7.060.826,00	R\$ 8.597.509,00

Fonte: Extraído do Plano de Ação SUDAM (2022).

O macroprocesso finalístico (Tabela 1) refere-se à essência da organização, caracterizando sua atuação, e está, diretamente, relacionado aos objetivos estratégicos e à geração de produto/serviço para o cliente interno ou externo, bem como aos programas e às ações orçamentárias, aprovados na LOA para a autarquia. Tais programas e ações contam com recursos do orçamento geral da União para custeio de projetos estruturantes da SUDAM, cuja finalidade é a de impulsionar o crescimento econômico regional, tendo em vista a implantação de um modelo de desenvolvimento sustentável para a Amazônia.

O macroprocesso de apoio/suporte institucional (Tabela 1) está relacionado às ações e aos programas que foram aprovados na LOA voltados para a manutenção e melhoria de atividades e investimentos de infraestrutura física da autarquia, além daqueles relacionados à remuneração/encargos/benefícios de servidores. Esse macroprocesso custeia despesas relacionadas ao apoio institucional, seguirá prioridades pré-estabelecidas para o exercício de 2022 e trará benefícios, maiormente, no âmbito interno, já que os maiores beneficiados serão os servidores da Instituição e a própria Superintendência pela melhoria de sua estrutura física.

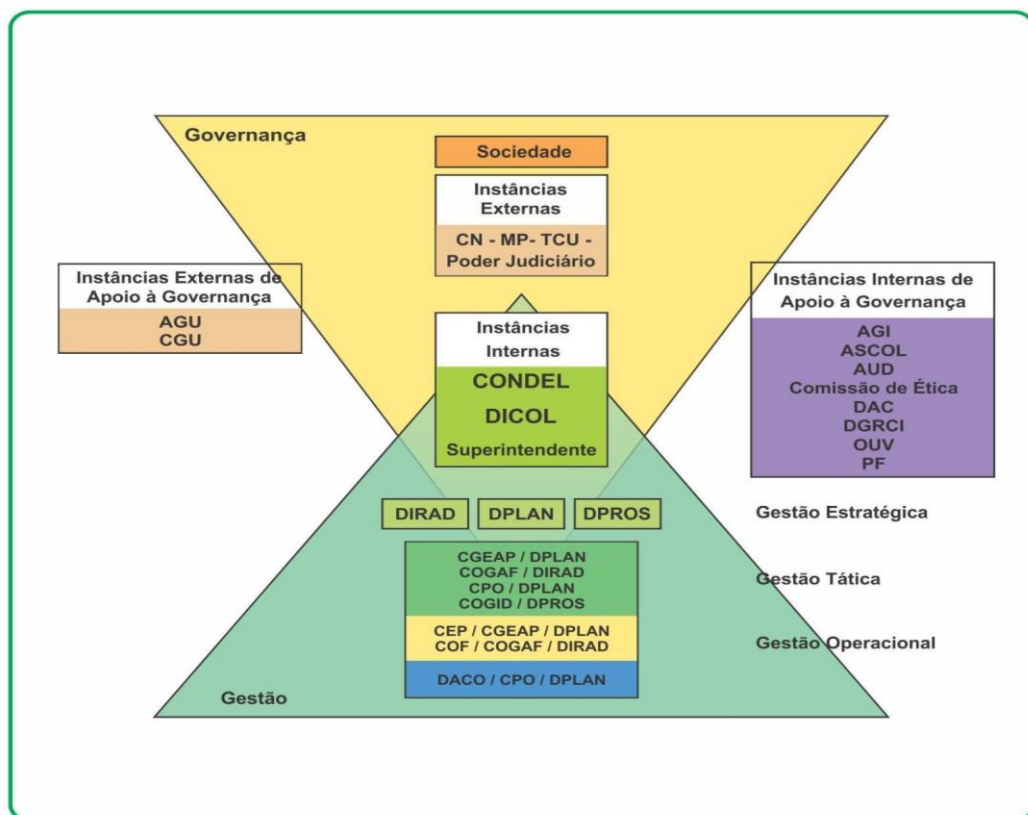
²² Excetuando emendas parlamentares.

²³ Os valores das despesas obrigatórias não estão contabilizados.

Considerando que a SUDAM é uma autarquia vinculada ao MDR, ao qual cabe a condução da proposta orçamentária de suas vinculadas, estabelecendo os limites orçamentários para todas elas. Assim, as vinculadas definem a alocação de recurso por elemento de despesa, que posteriormente, o MDR consolidará toda a proposta orçamentária.

No que tange à governança orçamentária da SUDAM, tendo como foco a UG SUDAM e o sistema de governança orçamentária organizacional estabelecido pelo TCU, temos a configuração apresentada na Figura 11.

Figura 11 – Sistema da Governança Orçamentária Organizacional da SUDAM



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

A instância externa de governança orçamentária da SUDAM tem como agentes o CN, o TCU, o Poder Judiciário e o Ministério Público, enquanto a instância externa de apoio à governança orçamentária conta com os agentes CGU e AGU.

Ao analisarmos o regimento interno da autarquia, foi identificada a instância interna de governança orçamentária da UG SUDAM a ser formada pelo CONDEL, pela DICOL e pelo Superintendente.

Considerando que o CGRCI é formado pela DICOL, podemos afirmar que esta é um agente que compõe instância interna de governança orçamentária da SUDAM, assim como o CONDEL e o Superintendente.

A instância interna de governança orçamentária é assessorada, nesse processo, pela instância interna de apoio à governança formada pela AUD, AGI, PFE, DAC, OUV, DGRCI, ASCOL e pela Comissão de Ética.

Na instância de gestão, temos como agentes estratégicos do orçamento na autarquia a DPLAN, a DPROS e a DIRAD.

A instância de gestão tática orçamentária da SUDAM é formada pela Coordenação-Geral de Elaboração e Avaliação dos Planos de Desenvolvimento (CGEAP), pela Coordenação de Planejamento e Programação Orçamentária (CPO), pela Coordenação-Geral de Inclusão Social e Desenvolvimento Sustentável (COGID) e pela Coordenação-Geral de Pessoal, Administração e Finanças (COGAF).

No que tange à instância de gestão operacional do orçamento, temos a presença das unidades de Coordenação de Elaboração, Monitoramento e Avaliação dos Planos e Programas de Desenvolvimento (CEP); Coordenação de Gestão Orçamentária e Financeira (COF) e pela Divisão de Acompanhamento Orçamentário (DACO). Vejamos agora as competências de cada agente nas instâncias de governança e gestão do Sistema de Governança Orçamentária Organizacional, conforme os preceitos do TCU (Quadro 5).

Quadro 5 – Competências dos agentes no Sistema de Governança Orçamentária Organizacional

(continua)

Função	Nível	Agente	Competências
Governança	Instância externa	Congresso Nacional	Deliberar sobre as leis orçamentárias e proceder à fiscalização orçamentária das entidades da administração direta e indireta.
		Ministério Público (MP)	Defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade pela fiel observância da Constituição e das leis.
		Poder Judiciário (PJ)	Fiscalização para garantir o cumprimento das normas constitucionais definidoras de direitos fundamentais, limitando à discricionariedade administrativa.
		Tribunal de Contas da União	Fiscalizar a aplicação de recursos públicos, julgar contas de administradores públicos, além de poderes sancionatórios e avaliativos.
	Instância externa de apoio à governança	CGU	É o órgão de controle interno do Governo Federal responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e

(continuação)

Função	Nível	Agente	Competências
Governança	Instância externa de apoio à governança	AGU	ao incremento da transparência da gestão por meio de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. Representação, fiscalização e controle jurídicos da União.
	Instância interna	CONDEL	Acompanhar e avaliar a execução do plano e dos programas regionais da Amazônia e determinar as medidas de ajuste, necessárias ao cumprimento dos objetivos, diretrizes e metas do PRDA.
		DICOL	<ul style="list-style-type: none"> - Administra a SUDAM; - Autoriza o envio da Proposta orçamentária (PLOA) ao MDR; - Aprova o Plano de Programação Orçamentária (plano de ação); - Aprova os critérios para elegibilidade de (apoio) a propostas de trabalhos/projetos finalísticos.
		Superintendente	<ul style="list-style-type: none"> - Cumprir e fazer cumprir as decisões do CONDEL e da DICOL; - Ordenar despesas e praticar os atos de gestão necessários ao alcance dos objetivos da SUDAM; - Encaminhar ao MDR a proposta orçamentária da autarquia.
	Instância interna de apoio à governança	Divisão de governança, riscos e controle interno	Coordenar e monitorar a implementação da Política de Gestão de Riscos, consoante aos princípios e diretrizes da governança, aprovados pelo CGIRC, ou seja, pela DICOL.
		Auditoria geral	<ul style="list-style-type: none"> - Coordenar o processo de auditorias e aprovar relatório sobre a execução física e financeira e os resultados obtidos na aplicação dos recursos, relativamente aos programas e ações da SUDAM; - Proceder ao controle interno, fiscalizando e examinando os resultados quanto à economicidade, eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira, contábil, patrimonial, de pessoal e dos demais sistemas administrativos e operacionais da Sudam; - Assessorar a DICOL para o cumprimento dos objetivos institucionais da SUDAM, prioritariamente, na supervisão e no controle interno administrativo; - Acompanhar o atendimento às diligências e à implementação das recomendações por ela expedidas, assim como dos órgãos e unidades do Sistema de Controle Interno do Poder

(continuação)

Função	Nível	Agente	Competências
Governança	Governança	Auditoria geral	. Executivo Federal e do TCU; - Coordenar a avaliação e a atuação da SUDAM com vistas ao cumprimento das políticas, metas e projetos estabelecidos.
		Procuradoria federal especializada	Zelar pela observância da Constituição, das leis e dos atos emanados pelos poderes públicos, sob a orientação normativa da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral Federal
		Assessoria de gestão institucional	- Coordenar a elaboração, a implementação, o acompanhamento e a avaliação, concernentes ao planejamento institucional da SUDAM; - Acompanhar e avaliar o cumprimento das funções institucionais afetas à SUDAM; - Planejar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relacionadas com o sistema federal de planejamento e orçamento, naquilo que couber; - Subsidiar a Diretoria Colegiada e as unidades organizacionais na gestão do planejamento estratégico, organizacional e avaliação institucional; - Coordenar, em conjunto com a CPO, as ações para elaboração do Plano de ação anual.
		Assessoria de suporte técnico aos colegiados	Executar e coordenar as atividades de apoio administrativo, técnico e institucional aos órgãos colegiados instituídos no âmbito da SUDAM.
		Divisão de atividades correcionais	Promover ações destinadas à valorização e ao cumprimento de preceitos relativos à ética funcional e à conduta disciplinar dos servidores.
		Ouvidoria	Organizar e interpretar o conjunto das manifestações recebidas e produzir indicadores sobre o nível de satisfação dos usuários, quanto aos serviços públicos prestados no âmbito do Poder Executivo Federal, relacionados às competências institucionais da Sudam.
		Comissão de ética	Manifesta-se em consultas sobre a existência de conflito de interesses e apura, mediante denúncia ou de ofício, condutas em desacordo com as normas previstas no CCAAF ²⁴ .

²⁴ Código de Conduta da Alta Administração Federal.

(continuação)

Função	Nível	Agente	Competências
Gestão	Gestão estratégica	DPLAN	<p>- Elaborar, seguindo orientações do órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, relatório anual sobre a avaliação dos programas e ações do Governo Federal, contemplando o cumprimento dos planos, diretrizes de ação e propostas de políticas públicas federais destinadas à área de atuação da SUDAM;</p> <p>- Formular planos e programas para o desenvolvimento da área de atuação da SUDAM, considerando os recursos destinados ao desenvolvimento regional, em consonância com a PNDR e com os planos nacionais, estaduais e locais em execução, as políticas e as diretrizes do Governo Federal, para encaminhamento pela DICOL e pelo CONDEL de modo a comporem o PPA, a LDO e a LOA.</p>
		DIRAD	Planejar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relacionadas ao Sistema de Planejamento e Orçamento.
		DPROS	A analisar previamente os pleitos que demandem recursos orçamentários da SUDAM, elegendo os prioritários à promoção do desenvolvimento sustentável.
	Gestão tática	CGEAP/DPLAN	<p>- Coordenar, em articulação com o MDR e demais Ministérios, a execução do PRDA, em consonância com a PNDR e com os planos nacionais, estaduais e locais para o desenvolvimento econômico, social e cultural e à proteção ambiental da área de atuação da SUDAM de modo a subsidiar o PPA, a LDO e a PLOA;</p> <p>- Coordenar a elaboração do relatório anual sobre o cumprimento do PRDA, assim como sobre a avaliação dos programas e ações do Governo Federal, seguindo orientações do órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, contemplando o cumprimento dos planos, diretrizes de ação e propostas de políticas públicas federais, destinadas à área de atuação da SUDAM;</p> <p>- Coordenar o monitoramento dos instrumentos de ação da SUDAM em conjunto com a AGI, visando à avaliação dos resultados quantitativos e qualitativos de planos, programas, projetos e ações sob o ponto de vista das metas e objetivos estabelecidos.</p>

(continuação)

Função	Nível	Agente	Competências
Gestão	Gestão tática	COGAF/DIRAD	<ul style="list-style-type: none"> - Coordenar e supervisionar a execução das atividades relacionadas ao Sistema de Planejamento e Orçamento; - Subsidiar a Diretoria de Administração com informações sobre a execução orçamentária, financeira e contábil, de forma a permitir o adequado gerenciamento dos recursos.
		CPO/DPLAN	<ul style="list-style-type: none"> - Planejar, coordenar e supervisionar as atividades relacionadas ao Sistema Federal de Planejamento e Orçamento, naquilo que couber; - Coordenar o acompanhamento da programação orçamentária e a produção de informações gerenciais da sua área de competência; - Coordenar a elaboração da proposta orçamentária e das solicitações de créditos adicionais em conjunto com a COGAF e acompanhar sua aprovação.
		COGID/DPROS	<p>Propor e estimular mecanismos de cooperação para o gerenciamento das ações governamentais voltadas à redução das desigualdades sociais, à melhoria das condições de vida da população e à elevação da qualidade do gasto público na área social.</p>
	Gestão operacional	CEP/CGEAP	<ul style="list-style-type: none"> - Coordenar a elaboração, em articulação com o MDR e demais Ministérios, programas e ações setoriais para o desenvolvimento regional, com ênfase no caráter prioritário estratégico de natureza supraestadual ou sub-regional; - Coordenar a elaboração de planos e programas, em articulação com a COGEP, para o desenvolvimento da área de atuação da SUDAM, considerando os recursos destinados ao desenvolvimento regional em consonância com a PNDR e com os planos nacionais, estaduais e locais em execução, as políticas e as diretrizes do Governo Federal, para encaminhamento pela DICOL e CONDEL ao MDR de modo a comporem o PPA, a LDO e o Orçamento Geral da União; - Coordenar a elaboração do relatório anual sobre o cumprimento do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia.
		COF/COGAF	<ul style="list-style-type: none"> - Coordenar e executar as atividades orçamentárias, financeiras e patrimoniais para o registro dos atos e fatos da gestão da SUDAM

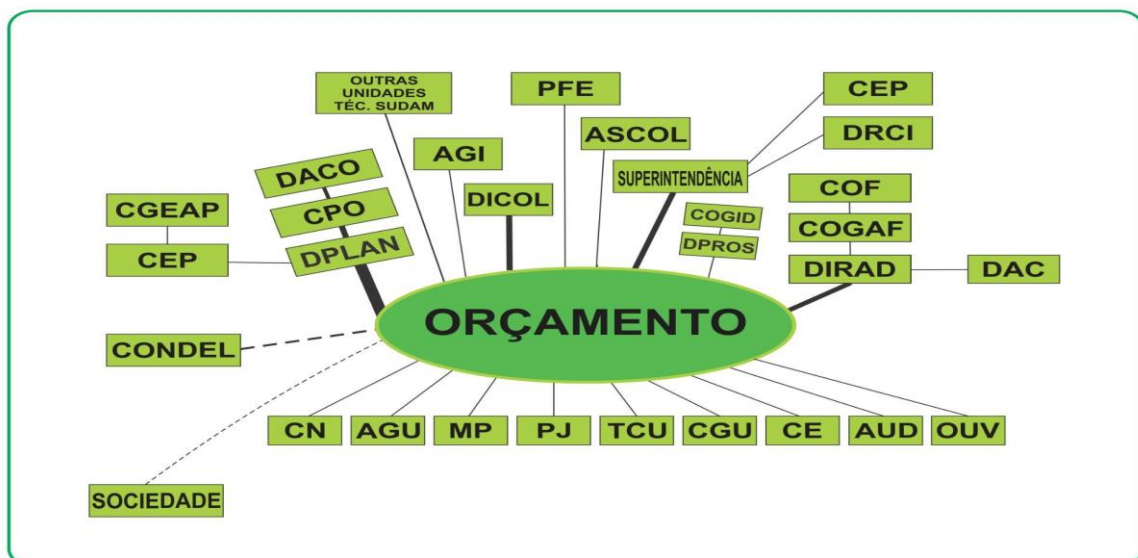
(conclusão)

Função	Nível	Agente	Competências
Gestão	Gestão operacional	COF/COGAF	e dos fundos de desenvolvimento e financiamento; - Adequar a execução orçamentária e financeira ao cronograma de desembolso definido; - Prestar informações sistemáticas à Coordenação-Geral de Pessoas, Administração e Finanças sobre a execução orçamentária, financeira e patrimonial, objetivando permitir o adequado gerenciamento dos recursos.
		DACO/CPO	- Executar as ações para elaboração do Plano de ação anual, bem como acompanhar e avaliar sua execução orçamentária; - Executar as atividades relacionadas com o Sistema Federal de Planejamento e Orçamento, naquilo que couber; - Acompanhar a programação orçamentária e produzir informações gerenciais da sua área de competência; - Elaborar a proposta orçamentária e as solicitações de créditos adicionais em conjunto com a COGAF e acompanhar sua aprovação; - Registrar as solicitações de créditos orçamentários e adicionais da SUDAM.

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Levando em consideração os agentes estabelecidos de acordo com as orientações do TCU, temos a seguinte configuração do campo da governança orçamentária organizacional da SUDAM (Figura 12).

Figura 12 – Campo da Governança Orçamentária Organizacional Orientações TCU



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

A condução da maioria dos processos orçamentários da SUDAM, com base nas manifestações dos respondentes das perguntas, via Fala.BR, já sofreu a institucionalização²⁵ e encontra-se padronizada, embora isso tenha ocorrido apenas a partir de 2021 em decorrência de uma recomendação da Auditoria Interna da autarquia no ano de 2020.

Foi estabelecida, internamente, a edição de Procedimento Operacional Padrão²⁶ (POP) e de fluxogramas²⁷ relacionados aos processos orçamentários (Quadro 6).

Quadro 6 – Procedimentos padronizados e institucionalizados

Procedimento	Objeto	Ano de edição
Fluxograma nº 01/2021	Análise orçamentária de propostas de convênios ²⁸	2021
Fluxograma nº 02/2021	Análise orçamentária para acréscimo de contrapartida	2021
Fluxograma nº 03/2021	Enquadramento de TED	2021
Fluxograma nº 04/2021	Acompanhamento físico e financeiro do orçamento	2021
Procedimento Operacional Padrão nº 06/2021	Alterações orçamentárias ²⁹	2021
Procedimento Operacional Padrão nº 07/2021	Elaboração e monitoramento do PPA	2021
Procedimento Operacional Padrão nº 08/2021	Elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual	2021
Procedimento Operacional Padrão nº 09/2021	Elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias	2021
Procedimento Operacional Padrão nº 10/2021	Estimativa e reestimativa de receitas	2021

Fonte: SUDAM (2021).

²⁵ A institucionalização é o processo formal de assegurar que as ações rotinizadas ocorram por meio da definição de procedimentos, tarefas, ações especificadas e mecanismos organizacionais colocados em prática (CAMPOS, 2014).

²⁶ O procedimento operacional padrão, também denominado de procedimento, instrução de trabalho ou protocolo, é um documento que descreve como uma determinada atividade deve ser realizada com o objetivo de assegurar que essa atividade seja realizada adequadamente e sempre da mesma forma por diferentes pessoas, de modo seguro e com eficiência para atendimento das necessidades dos clientes da organização (CAMPOS, 2014).

²⁷ Trata-se de um conjunto de símbolos gráficos conectados logicamente, formando uma sequência de passos que demonstram a execução de um trabalho (CAMPOS, 2014).

²⁸ São acordos firmados entre uma entidade da administração pública federal e uma entidade pública estadual, distrital ou municipal da administração direta ou indireta, ou entidades particulares sem fins lucrativos, para realização de objetivos de interesse comum entre os participantes, por meio de transferências voluntárias de recursos financeiros.

²⁹ Ajustes no orçamento previstos na LOA que visam atender às programações insuficientemente dotadas, à necessidade de realização de despesa não autorizada inicialmente e alterar os classificadores de receita ou de despesa, não incidindo em aumento nas dotações inicialmente aprovadas (GIACOMONI, 2019).

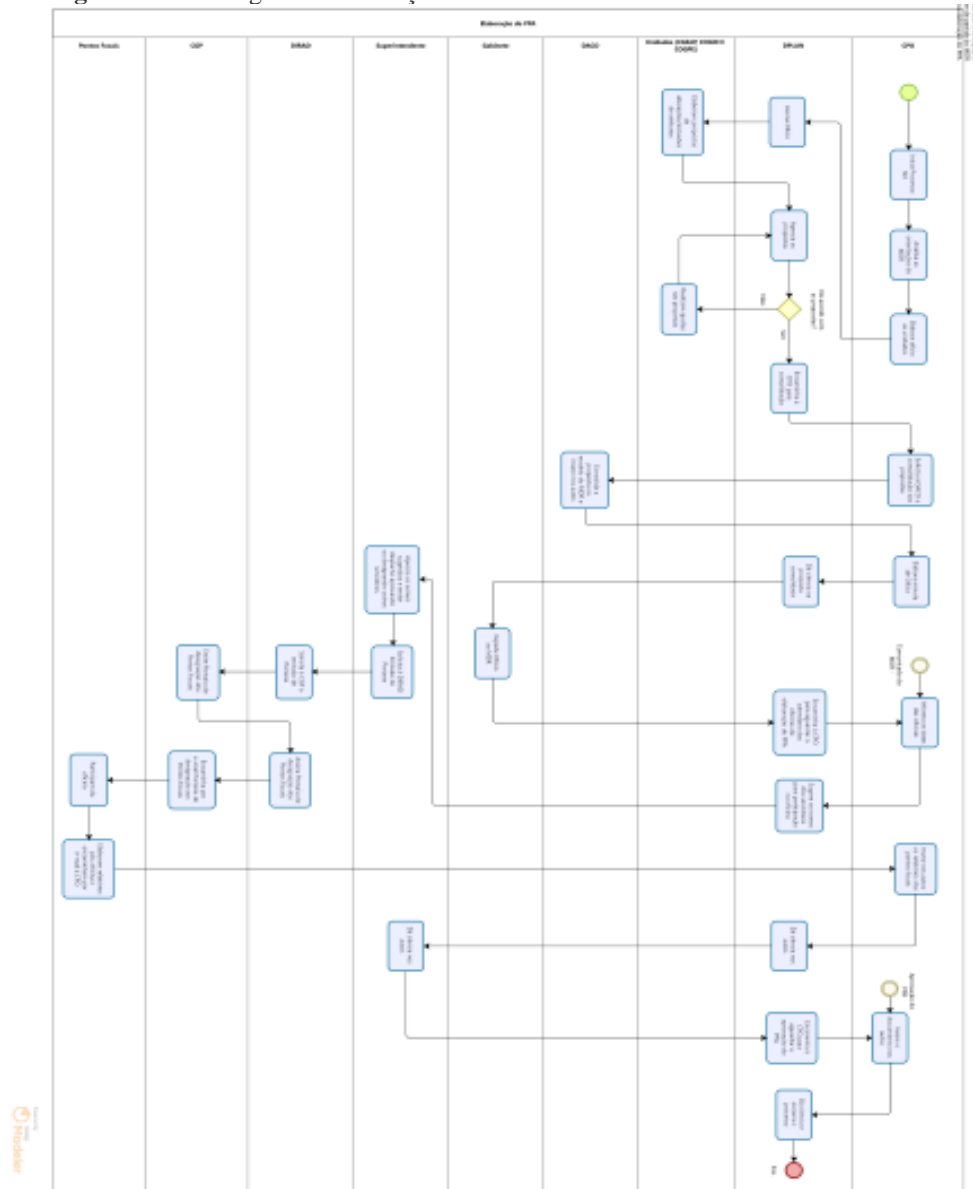
A unidade também informou que a padronização desses processos trouxe agilidade na execução dessas tarefas e a falta de padrão ocasionava retrabalho e, conseqüentemente, atraso nos processos, demonstrando pouca eficiência. Com a padronização, o referido problema teria sido solucionado.

Foram identificados apenas os supracitados procedimentos institucionalizados ao longo da pesquisa. Isso se corrobora quando a outra unidade respondente informou contar somente com uma tabela, não institucionalizada, que é preenchida por todas as unidades responsáveis pela manutenção e melhoria de atividades e investimentos de infraestrutura física da autarquia. Essa mesma tabela auxiliaria no processo das alterações orçamentárias, além do monitoramento da execução do orçamento.

No que tange à elaboração do PPA, a SUDAM estabeleceu, como procedimento operacional padrão no órgão, o POP nº 07/2021 – Elaboração e monitoramento do PPA. O referido POP tem a finalidade de padronizar as atividades relacionadas à elaboração e ao monitoramento do PPA da autarquia, utilizados para proposições orçamentárias das unidades da autarquia, com o propósito de construir o PPA e o acompanhamento da sua execução.

Na fase da elaboração do PPA, temos o fluxograma apresentado pela Figura 13.

Figura 13 – Fluxograma Elaboração do PPA



Fonte: SUDAM (2021).

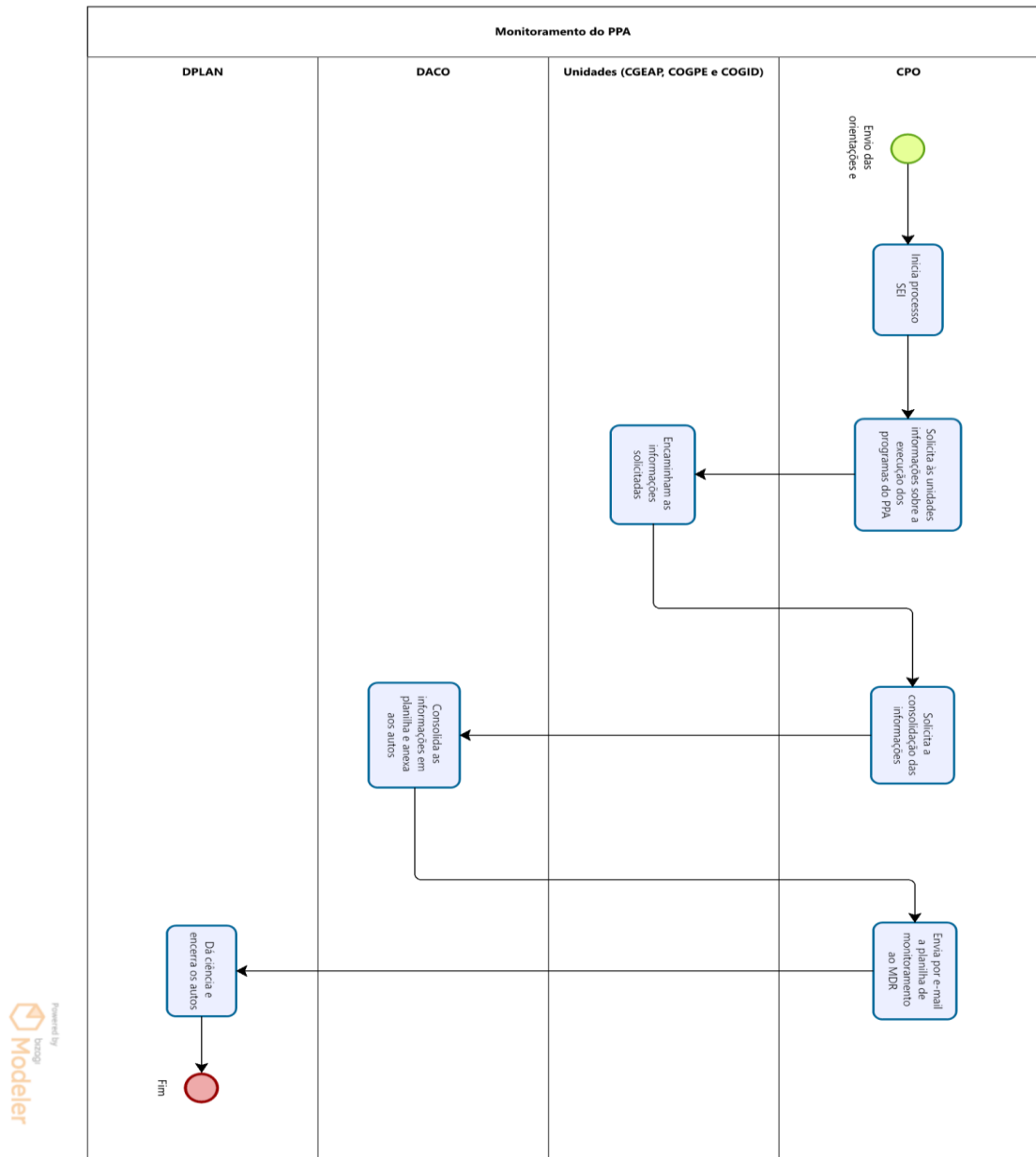
Ao analisarmos esse processo, não identificamos a DICOL como agente desse processo, embora possua a competência regimental de administrar a SUDAM, conforme disposto no art.10, inciso III, do Regimento interno da autarquia, sendo a tomada de decisão concentrada na Superintendência e na DPLAN, além disso a concentração de informação, formalmente, fica estabelecida na DPLAN, aumentando, assim, o seu capital. Também não foi detectada a presença do CONDEL nesse processo, nem mesmo no monitoramento dele.

Tais características do fluxo fragilizam a governança orçamentária do órgão, além de não oportunizarem a atuação correta da instância interna de governança, já que essa instância é responsável pelo direcionamento, priorização, orientação e monitoramento das políticas e

planos alinhados aos objetivos organizacionais. Denota-se, então, que o direcionamento e o monitoramento pela instância interna de governança do órgão não ocorrem nesse processo.

Na fase de monitoramento do PPA, o POP nº 07/2021 apresenta o fluxograma, conforme a Figura 14.

Figura 14 – Monitoramento do PPA



Fonte: SUDAM (2021).

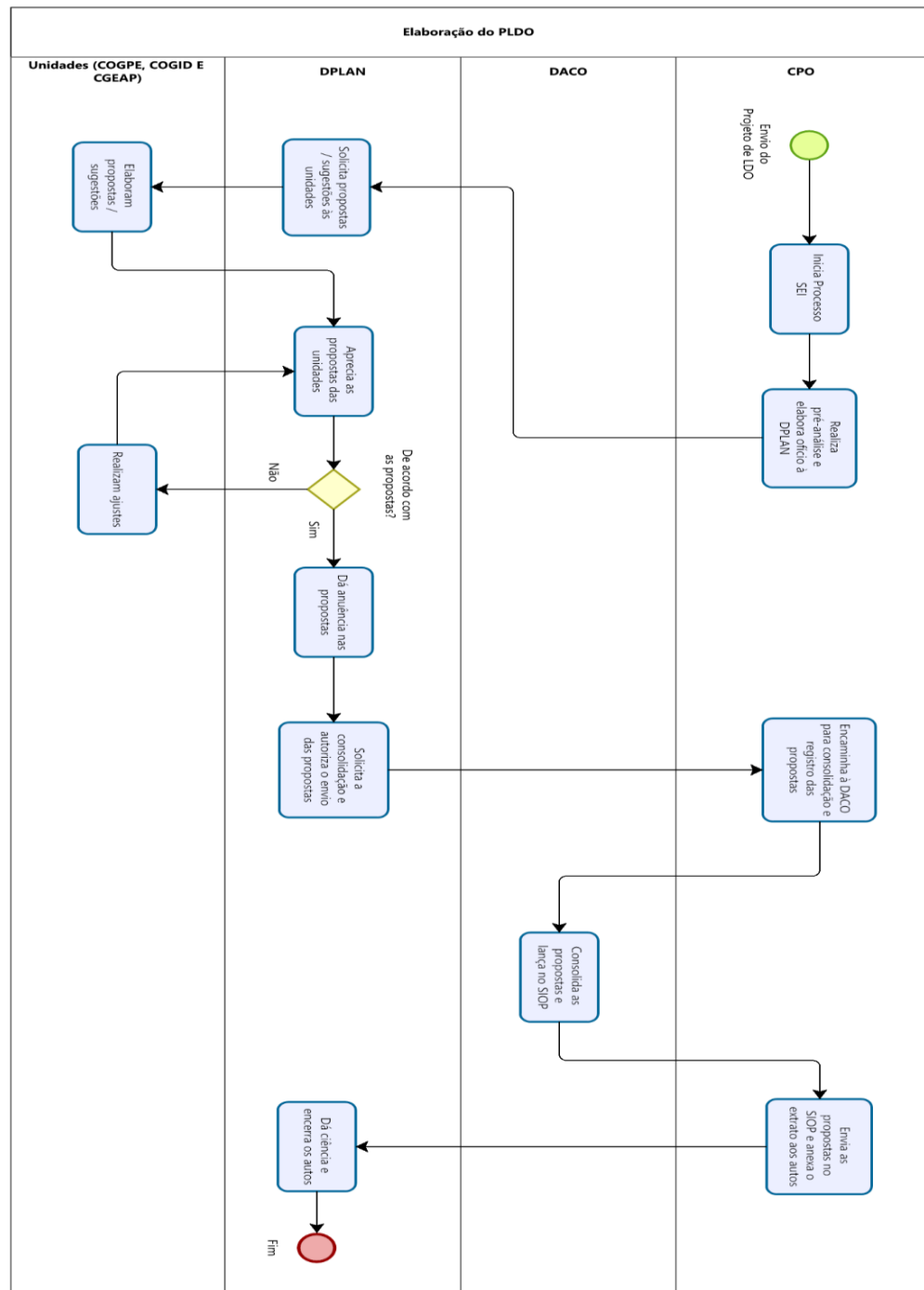
Nesse processo, também não foi identificada a DICOL como agente desse processo, embora possua a competência regimental de administrar a SUDAM, conforme disposto no art.10, inciso III, do Regimento interno da autarquia, sendo a tomada de decisão concentrada na Superintendência e DPLAN, além de que a concentração de informação, formalmente, fica

estabelecida na DPLAN, aumentando o capital desse agente no processo. Também não foi percebida a presença do CONDEL nesse processo.

Tais características do fluxo vão de encontro ao papel da instância interna de governança, visto que essa instância é responsável pelo monitoramento dos resultados organizacionais, considerando a maneira como o fluxo está estabelecido, o monitoramento do PPA não ocorre.

No que tange à elaboração do Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias (PLDO), no âmbito da SUDAM, temos o POP nº 09/2021 – Elaboração do PLDO, cuja finalidade é padronizar os procedimentos relacionados às proposições orçamentárias das unidades da autarquia para composição do PLDO, tendo o fluxo de acordo com a Figura 15, a seguir.

Figura 15 – Fluxograma para elaboração do PLDO

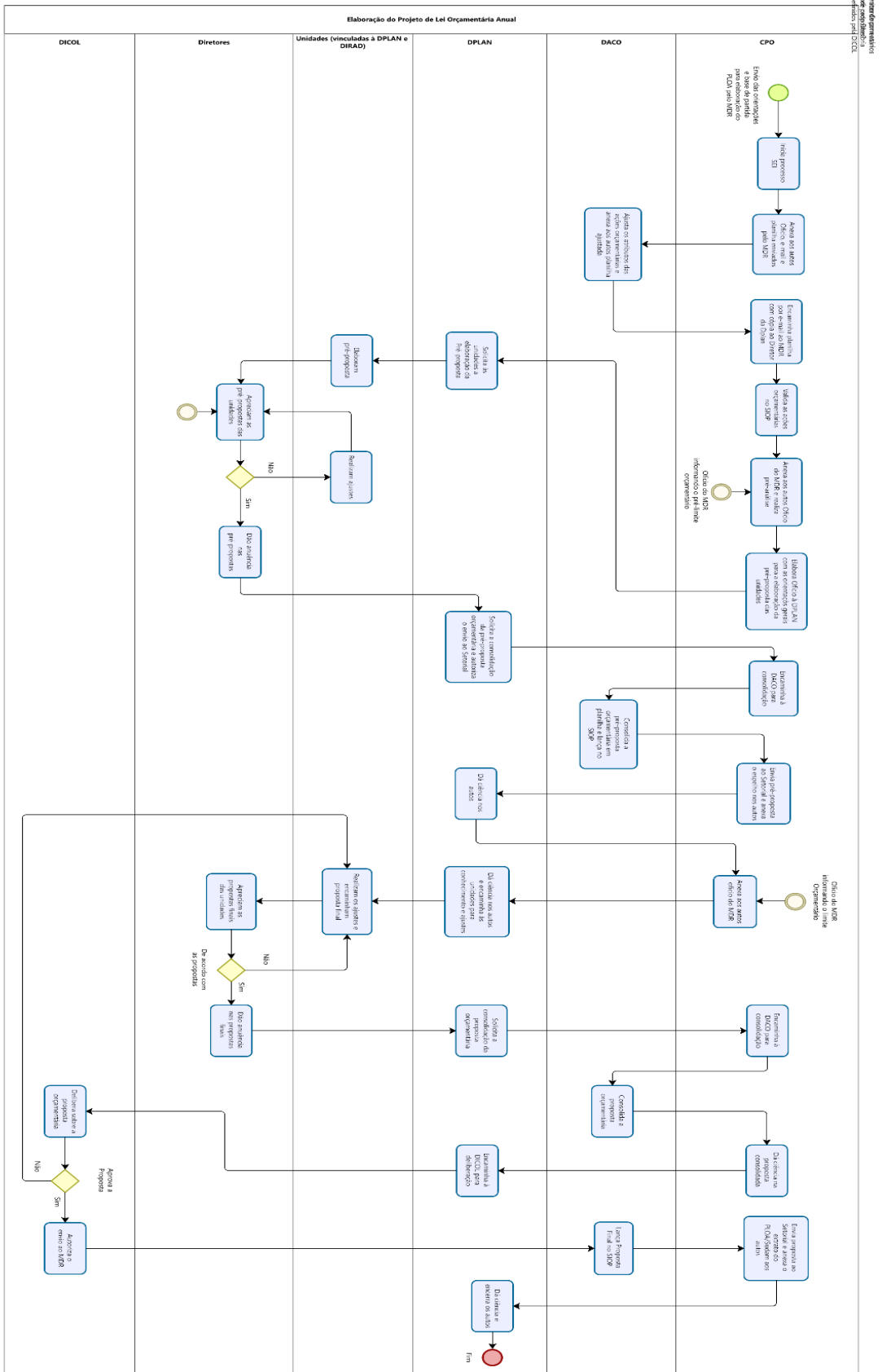


Fonte: SUDAM (2021).

Mais uma vez, não foi identificada a presença da DICOL como agente integrante desse processo, ficando o poder concentrado na DPLAN, de modo a aumentar seu capital. À vista disso, a atuação da instância interna de governança orçamentária fica comprometida, pois não há demonstração de direcionamento desse colegiado na tomada de decisão para elaborar a PLDO. Também não foi detectada a presença do CONDEL nesse processo, nem mesmo no monitoramento dele.

No que se refere à elaboração do PLOA, no âmbito da autarquia, temos a edição do Procedimento Operacional Padrão nº 08/2021, tendo o fluxograma (Figura 16) a seguir.

Figura 16 – Fluxograma para elaboração da PLOA



Fonte: SUDAM (2021).



O processo de elaboração da PLOA, no âmbito da SUDAM, inicia-se na fase qualitativa, sendo a tomada de decisão, nessa fase, restrita à DPLAN, apesar de a administração do órgão funcionar em modelo colegiado, aumentando o capital desse agente.

Importante destacar que, conforme a resposta de uma das unidades respondentes, na fase quantitativa³⁰, a DICOL define, em reunião, os limites orçamentários de cada Diretoria (definição das prioridades orçamentárias sem a utilização de métodos formais, ou seja, não há segurança de que a proposta da PLOA esteja alinhada ao Planejamento Estratégico – PEI) a partir das sugestões das unidades. O alinhamento entre os objetivos estratégicos e a priorização do orçamento, para a realização deles, é uma condição essencial para a presença de uma boa governança orçamentária.

Na elaboração da PLOA, a DICOL atua como agente tomador de decisão, alinhado à competência regimental de administrar a SUDAM, de acordo com o disposto no art.10, inciso III, bem como o previsto no inciso VII, de encaminhar a proposta orçamentária da SUDAM ao MDR, conforme o regimento interno da autarquia, mas também seu papel de direcionador como instância interna de governança orçamentária.

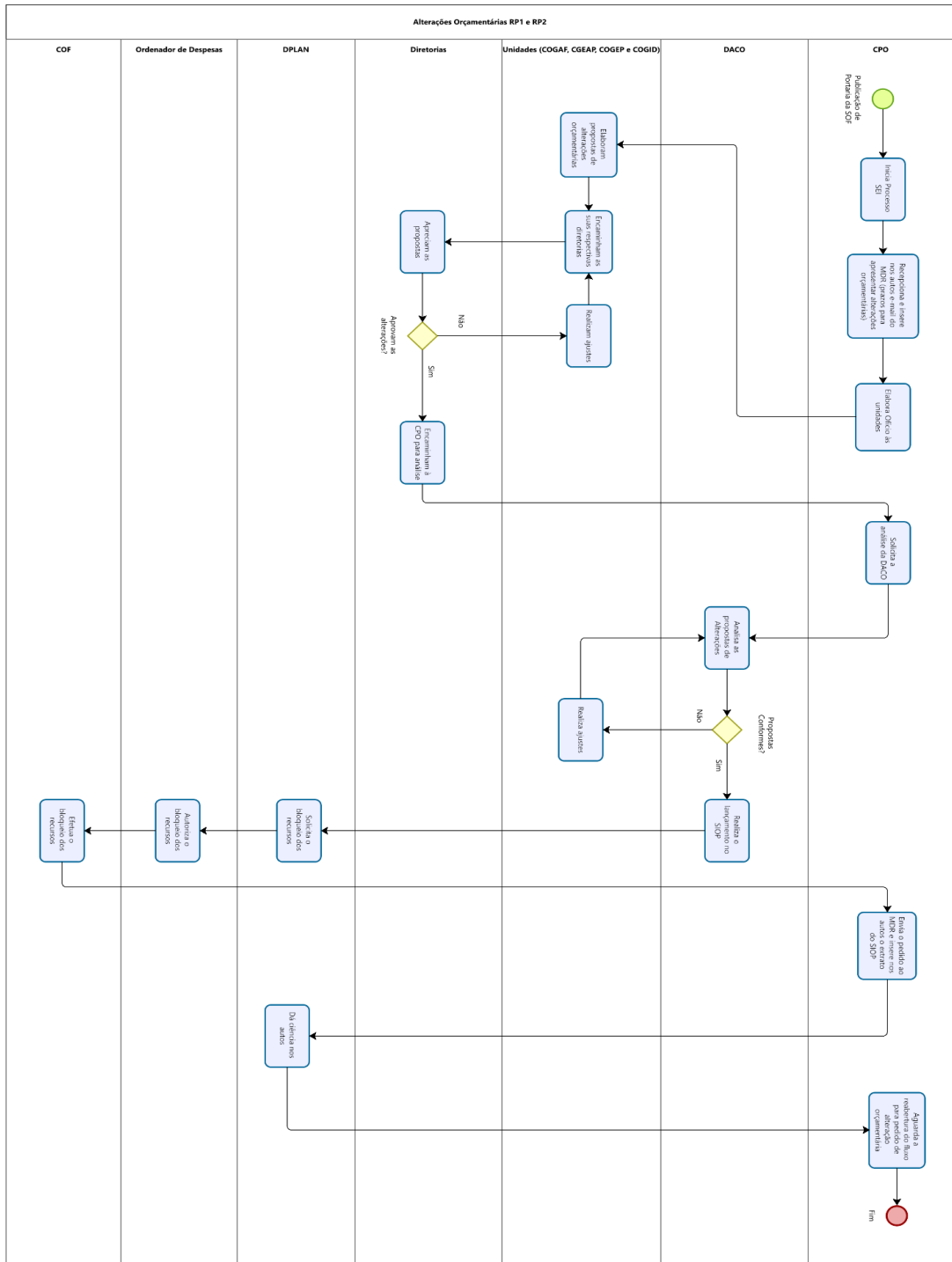
As alterações orçamentárias RP1³¹ e RP2³² foram padronizadas por meio do POP nº 06/2021, o qual estabelece os procedimentos padrões para realizar a adequação do orçamento frente às imprevisibilidades no âmbito da SUDAM, conforme o fluxograma apresentado na Figura 17.

³⁰ Fase da PLOA na qual ocorre o detalhamento da programação relativa à manutenção de atividades e à proposta de expansão de atividades, de forma a não ultrapassar o limite orçamentário estabelecido para o órgão.

³¹ Identificador de resultado primário obrigatório.

³² Identificador de resultado primário discricionário.

Figura 17 – Fluxograma para as alterações orçamentárias



Fonte: SUDAM (2021).

Outra forma de monitoramento da execução orçamentária é a etapa do processo de alterações orçamentárias, que consiste em modificar as programações autorizadas como forma de ajustar as dotações às necessidades, evitando, dessa maneira, a perda de recursos no final do exercício.

No processo das alterações orçamentárias, não identificamos a presença da DICOL, apesar da competência regimental de administrar a SUDAM, em conformidade com o disposto no art.10, inciso III, bem como o previsto no inciso VII, de encaminhar a proposta de orçamento da SUDAM, consoante com o regimento interno da autarquia. Também não foi detectada a presença do CONDEL nesse processo.

Mais uma vez, identificamos a DPLAN como o agente concentrador de capital nesse processo. Ademais, esta enfraquece a governança orçamentária, já que a instância interna de governança não aparece decidindo acerca das alterações orçamentárias, ou seja, não é realizada uma avaliação e um direcionamento sobre o orçamento do órgão antes de realizar a alteração.

No que concerne à execução orçamentária, publicada a LOA e todo o regramento que a acompanha, as UGs estarão em condições de utilizar suas dotações orçamentárias³³ para realizar a despesa, ou seja, executar os créditos consignados no seu orçamento.

No âmbito da SUDAM, o planejamento da execução do orçamento para um exercício financeiro é consolidado no Plano de Programação Orçamentária (plano de ação) do órgão. Este se propõe a ser um documento balizador das ações institucionais do órgão, apresentando os programas e as ações orçamentárias convergentes com as diretrizes estabelecidas pelo MDR e contempladas pelo PPA, além do alinhamento com os objetivos estratégicos trazidos no PEI e coordenado ao PRDA. No plano, há a classificação da previsão das despesas orçamentárias para o exercício em despesas obrigatórias e despesas discricionárias.

Entretanto, ao observarmos a estrutura do Plano de ação da SUDAM, não identificamos as ações estratégicas, ou seja, a definição dos esforços que a autarquia empreenderá de modo a possibilitar que o planejamento estratégico seja executado, delimitando, nomeando e justificando os projetos e as iniciativas que serão executadas para o ano orçamentário em questão. O que nele se encontra são as possibilidades de enquadramento orçamentário, não revelando as prioridades estratégicas escolhidas pelos agentes tomadores de decisão, ou seja, as escolhas públicas realizadas pela DICOL. Somente no Plano de ação de 2022 é que foi encontrada a relação dos objetos das despesas administrativas previstas para o exercício, o que não ocorre com as despesas finalísticas tampouco nas edições anteriores.

Por outro lado, através de ato da DICOL, são estabelecidos os critérios para elegibilidade de propostas a serem apoiadas por meio de transferências voluntárias, de recursos oriundos do orçamento geral da SUDAM, em observância ao que determina o art. 85, da Lei nº

³³ Trata-se do valor monetário autorizado, consignado na LOA, para atender a uma determinada programação orçamentária.

14.194, de 20 de agosto de 2021, considerando elegíveis as propostas de projetos que atendam a um ou mais dos objetivos estratégicos da autarquia. O estabelecimento desses critérios torna, desse modo, o processo de apoio a projetos mais transparente.

Na concepção de uma unidade respondente, o Plano de ação da SUDAM apresenta o orçamento de forma abrangente, precisa e confiável, pois os dados são retirados de sistemas estruturantes como o SIOP e o SIAFI e de banco de dados do CN. Apesar da descrição do respondente, não podemos coadunar com tal afirmação, visto que o Plano não demonstra, de fato, a intenção de a administração utilizar de seu orçamento, ou seja, a escolha pública.

Relatou, ainda, que pressupõe que os projetos, a serem custeados com os recursos orçamentários, estejam vinculados ao planejamento institucional, uma vez que a execução das competências pelas unidades demandantes de orçamento deve estar alinhada ao PEI, mas não citou se existe alguma forma de controle e monitoramento dos agentes do campo que assegure essa consonância, tornando o processo para a tomada de decisão frágil.

Dessa maneira, o Plano de ação da SUDAM, na forma como está elaborado, não se demonstra um eficiente instrumento de governança orçamentária organizacional.

Outra observação a ser feita é que, no PEI vigente do órgão, não há menção sobre o afinamento dos objetivos estratégicos dele em relação ao PPA nem ao PRDA. Isso demonstra que o órgão pode ter ignorado a relevância desses instrumentos de planejamento na construção do PEI.

Uma dificuldade de alinhamento do orçamento com as prioridades estratégicas, apontada por um respondente, é que a vigência do PEI é diferente da vigência do PPA e do PRDA. Como exemplo, o PEI vigente é para o período de 2021-2024, enquanto que o PPA e o PRDA têm vigência para o período de 2020-2023.

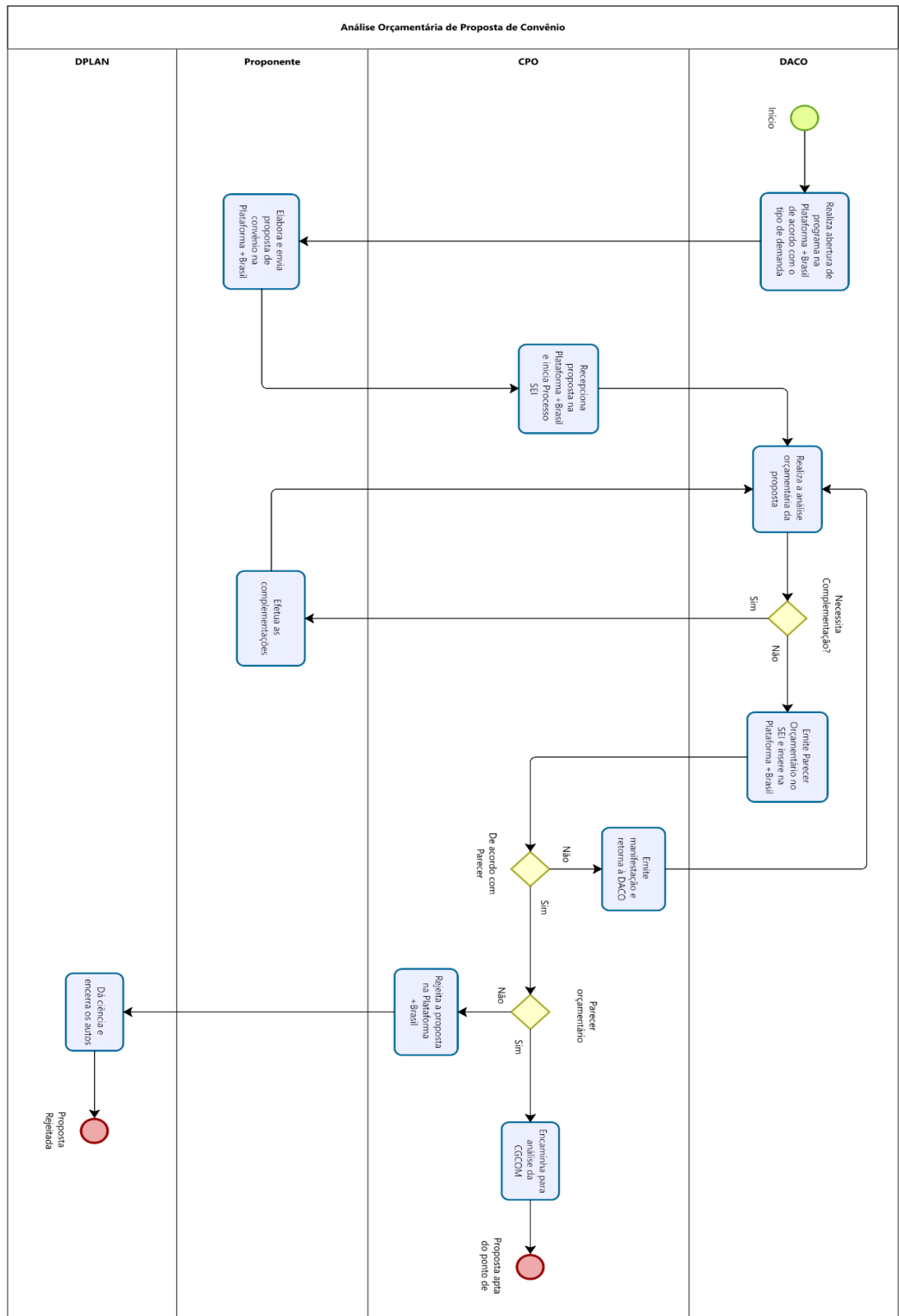
Importante destacar que, apesar de existirem planos que se propõem a auxiliar o planejamento orçamentário, eles não são percebidos por todas as unidades que compõem esse processo, visto que uma unidade respondeu que desconhece se as ações orçamentárias estão alinhadas às prioridades estratégicas organizacionais e não pode informar como ocorre o planejamento orçamentário na outra diretoria, já que ele não participa da discussão dessa temática em diretoria externa a que está subordinado.

A visão separatista é corroborada quando um respondente afirma que a DPLAN fica responsável pelo planejamento do orçamento do finalístico, enquanto a DIRAD, pelos orçamentos administrativos discricionários e os obrigatórios, o que, na prática, divide o orçamento em dois, além disso as duas diretorias participariam, minimamente, na deliberação

das atividades da outra. Outro ponto interessante, revelado pelos respondentes, é que a SUDAM não adota a gestão de risco em seus processos, significando que não aplicava a gestão de risco orçamentário, sendo esta uma das boas práticas da governança.

O Fluxograma nº 01/2021 – Análise Orçamentária de Propostas de Convênios – trata sobre o fluxo do processo de análise orçamentária da proposta de convênio a ser celebrado pela SUDAM para fins de verificação da viabilidade e adequação aos objetivos do programa e à ação orçamentária de enquadramento, conforme Figura 18.

Figura 18 – Fluxograma da Análise Orçamentária de Proposta de Convênio



Fonte: SUDAM (2021).

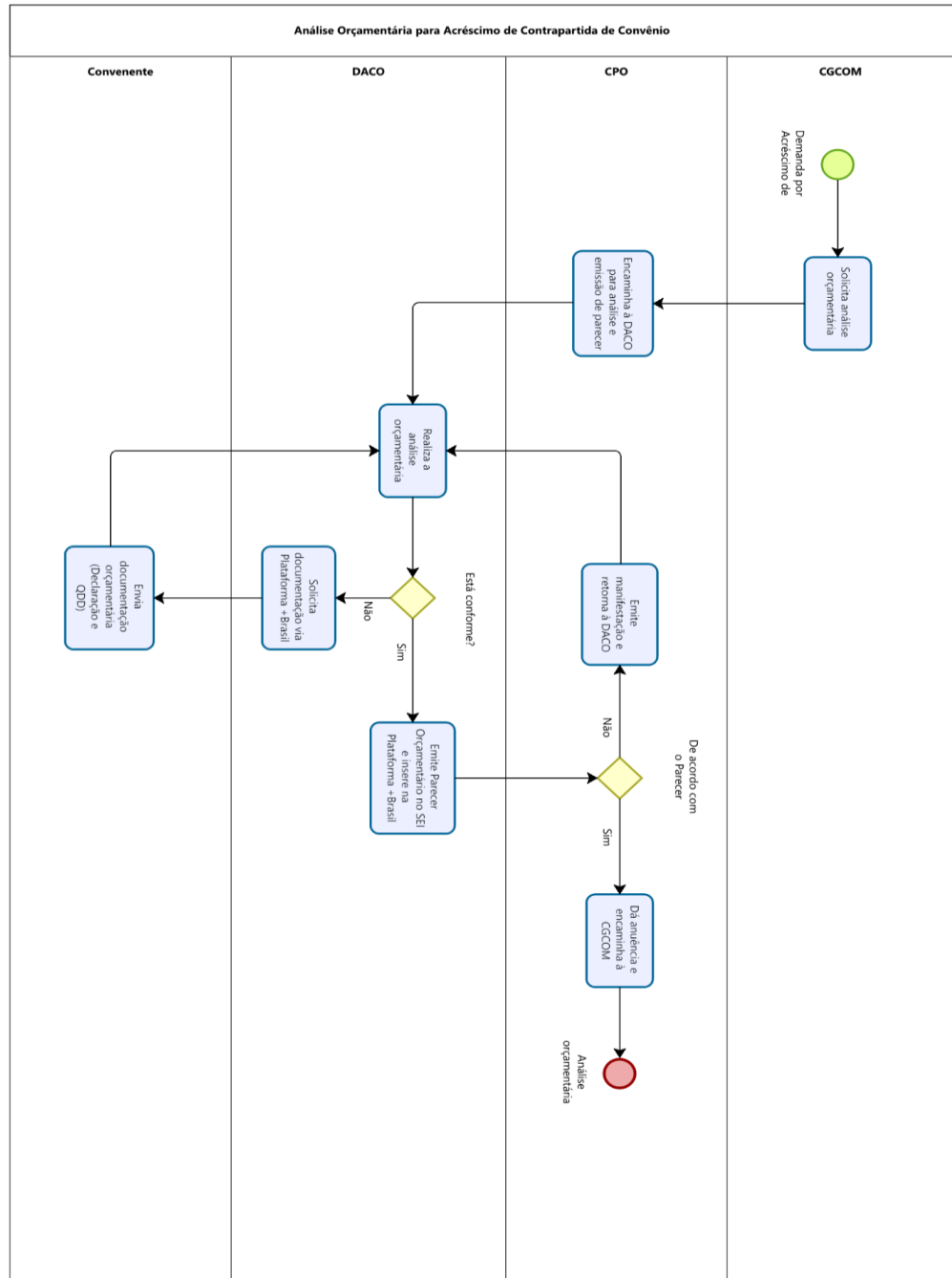
O fluxo retrata apenas como ocorrem as etapas de caráter técnico na análise orçamentária das propostas de convênio. Não revela como ocorre a tomada de decisão para celebrar os convênios da autarquia, deixando a subjetividade do ato muito latente.

Essa subjetividade extrema pode proporcionar, no jogo do campo orçamentário da SUDAM, escolhas orçamentárias que sejam de interesse de determinado agente. Essa subjetividade também provê certo nível de centralização do processo das escolhas orçamentárias, ou seja, a tomada de decisão no quesito convênio fica concentrada na DICOL, possuindo esta o capital simbólico dessa operação.

O Fluxograma nº 02/2021 – Análise Orçamentária para Acréscimo de Contrapartida³⁴ – aborda o fluxo referente ao processo de análise orçamentária para acréscimo de contrapartida de convênios celebrados pela SUDAM, conforme Figura 19.

³⁴ Trata-se da parte correspondente ou equivalente com que o conveniente deve participar do valor total do convênio para a execução do objeto proposto.

Figura 19 – Fluxograma da análise orçamentária para acréscimo da contrapartida

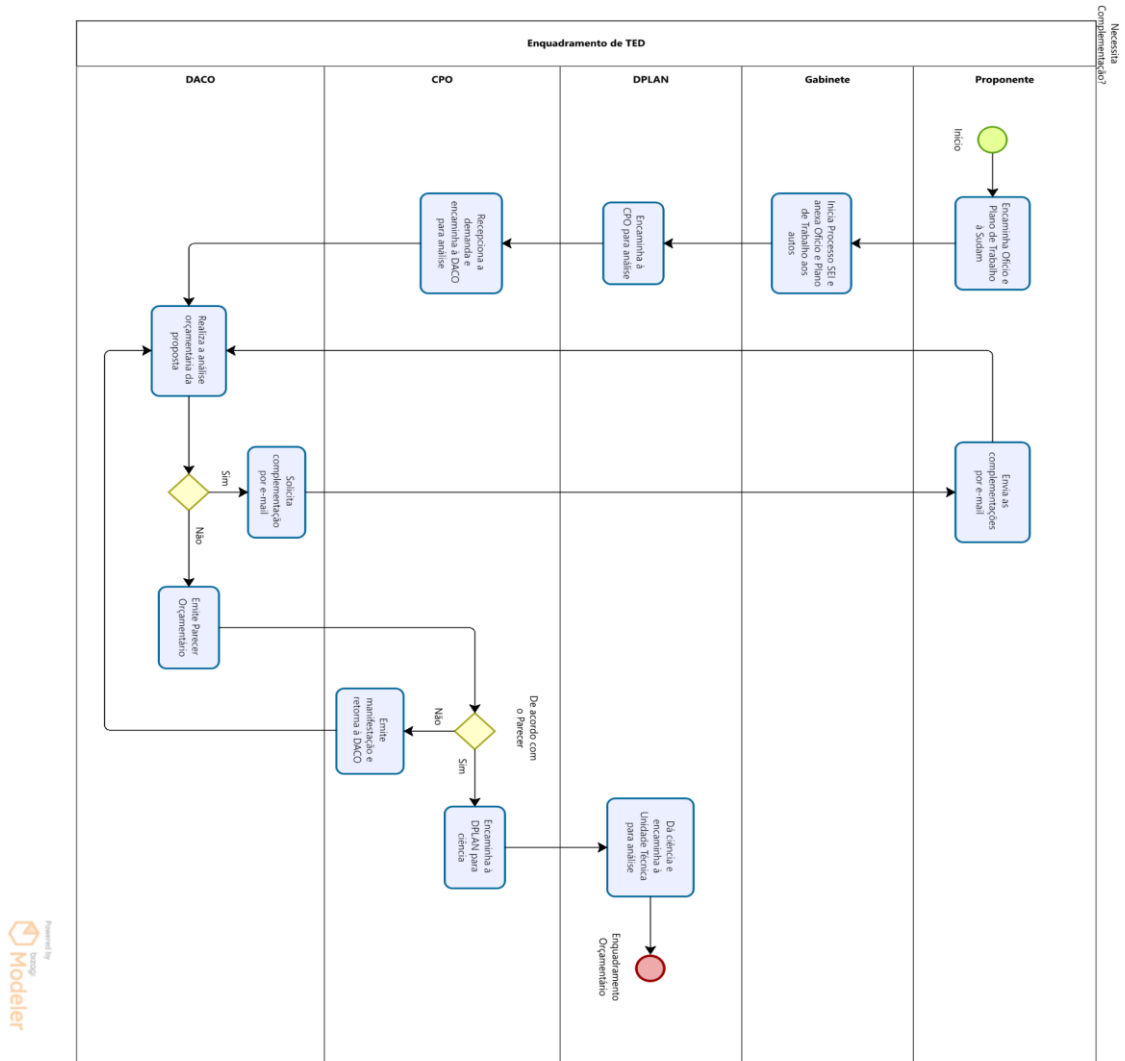


Fonte: SUDAM (2021).

O fluxo desse processo revela apenas como ocorrem as etapas de caráter técnico na análise orçamentária das propostas de convênio, ou seja, a forma com a qual a gestão controla o processo.

Outro processo institucionalizado é o enquadramento do Termo de Execução Descentralizada (TED)³⁵, por meio do estabelecimento do fluxograma nº 03/2021 (Figura 20), que descreve o enquadramento orçamentário da proposta de TED a ser celebrado pela SUDAM para fins de verificação da viabilidade e adequação aos objetivos dos programas e à ação orçamentária.

Figura 20 – Enquadramento de TED



Fonte: SUDAM (2021).

O POP desse processo traduz apenas como ocorre o fluxo, mas não demonstra a metodologia a ser utilizada para realizar o enquadramento orçamentário, ou seja, o processo pode ser melhorado pela gestão.

³⁵ Instrumento por meio do qual a descentralização de créditos entre órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União é ajustada, com vistas à execução de programas, de projetos e de atividades, nos termos estabelecidos no plano de trabalho e observada a classificação funcional programática.

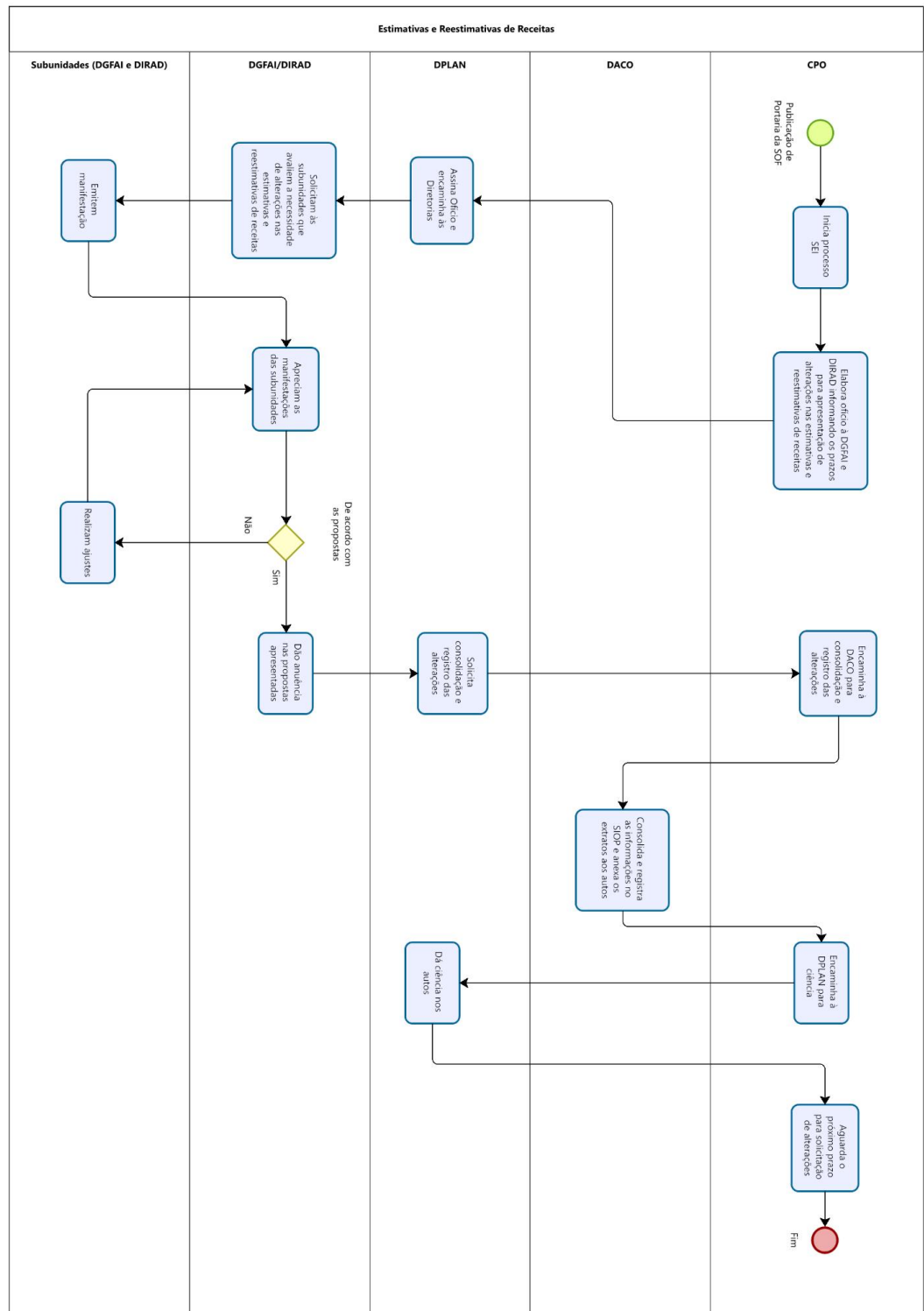
Outro fator relevante detectado com a pesquisa refere-se ao estabelecimento, pela alta administração, do modelo de gestão orçamentária e financeira para o órgão. Sendo informado por um respondente que desconhece o que seria tal modelo, ao passo que outro respondeu desconhecer a implantação na autarquia desse modelo. O estabelecimento desse modelo é considerado uma boa prática da governança orçamentária, o qual apresenta as principais diretrizes quanto aos processos de gestão orçamentária e financeira do órgão, reforçando o compromisso institucional. Nele são definidos os papéis, as responsabilidades e o estabelecimento da segregação de funções.

No que tange à estimativa³⁶ e à reestimativa³⁷ de receitas, foi estabelecido o POP nº 10/2021, que padroniza os procedimentos referentes à estimativa e à reestimativa de receitas próprias, utilizadas para a execução orçamentária em consonância com as necessidades da SUDAM. O fluxo ocorre conforme descrito na Figura 21.

³⁶ Refere-se à estimativa inicial de receitas próprias para elaboração da PLOA.

³⁷ Refere-se à reestimativa, já no exercício vigente, das naturezas de despesas que compuseram o PLOA, levando em consideração os montantes, efetivamente, arrecadados e a arrecadar.

Figura 21 – Estimativa e reestimativa de Receitas

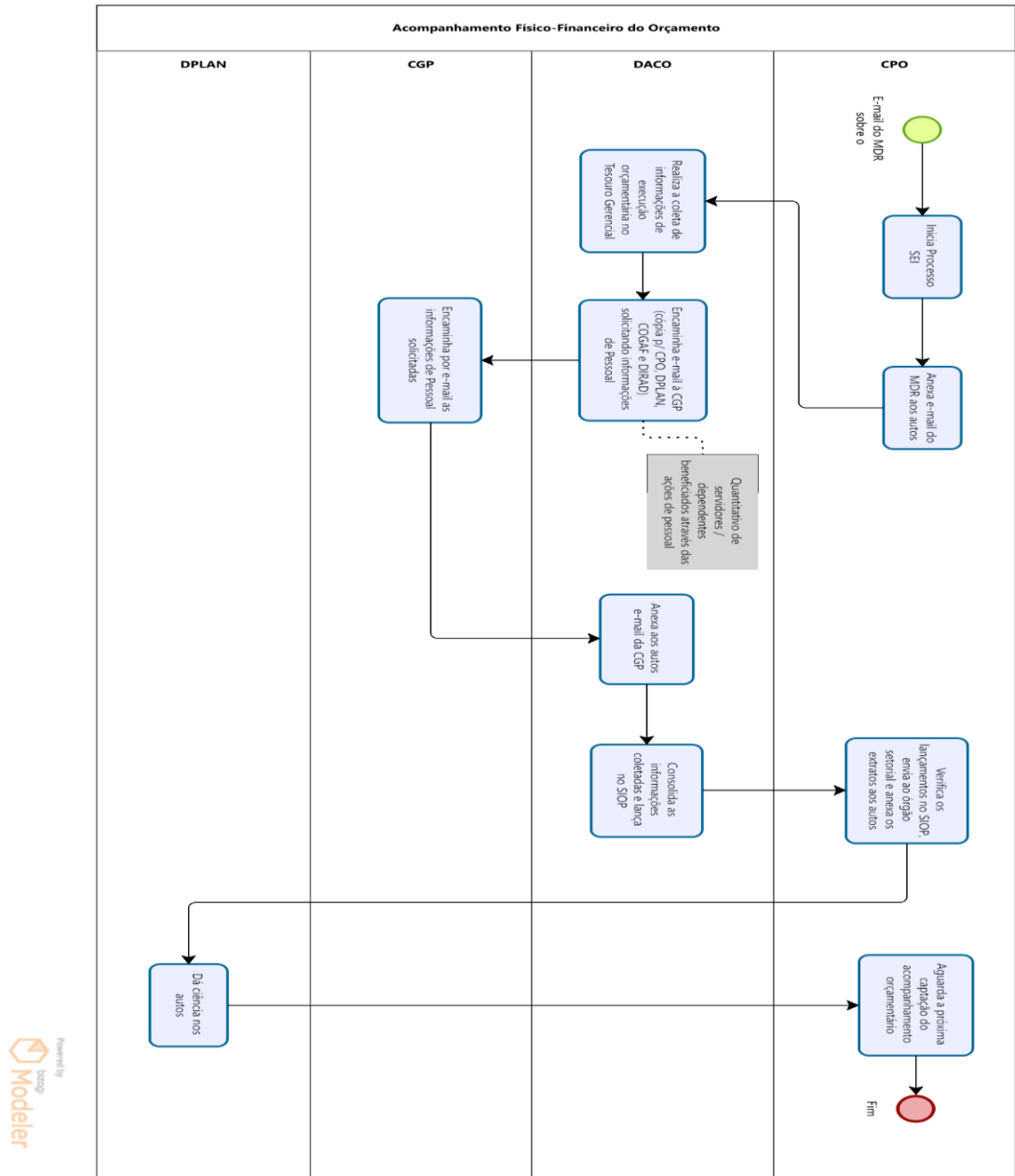


Fonte: SUDAM (2021).

O fluxo desse processo revela apenas como ocorrem as etapas de caráter técnico na análise do enquadramento orçamentário do TED, ou seja, a forma com a qual a gestão controla o processo.

Já na etapa de gerenciamento, também a partir de 2021, foi iniciado o processo de elaboração de relatórios trimestrais sobre a execução orçamentária para auxiliar a alta gestão no processo de acompanhamento do orçamento e, conseqüentemente, embasar a tomada de decisão. Essa institucionalização se deu por intermédio do estabelecimento do Fluxograma nº 04/2021 – Acompanhamento Físico-Financeiro do Orçamento (Figura 22).

Figura 22 – Fluxograma do acompanhamento físico-financeiro



Fonte: SUDAM (2021).

O fluxo demonstra apenas como ocorre o levantamento das informações para controle da função de gestão. Não há etapa que revele que a DICOL e o CONDEL monitoram tais

resultados. O monitoramento é uma das responsabilidades da instância interna de governança, ou seja, nesse caso, a governança orçamentária da SUDAM fica comprometida.

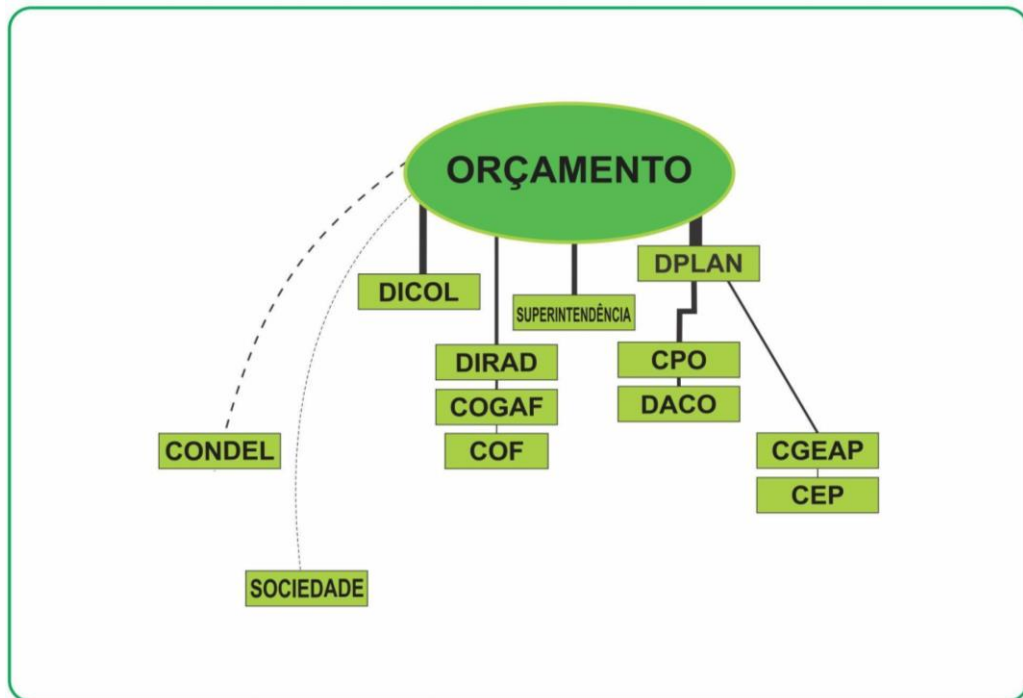
As repactuações de metas estabelecidas na LOA, realizadas duas vezes ao ano, sendo uma ao fim do primeiro semestre, visam, dentre outras finalidades, repactuar as metas constantes na lei supracitada para conciliar os valores disponíveis e executados. Tal ação reforça o processo de controle no acompanhamento orçamentário, conforme revela um dos respondentes, evidenciando que a responsabilidade do controle é uma função da gestão.

Outro respondente informou que, até 2021, o acompanhamento era feito através de relatórios mensais enviados à diretoria a qual a unidade é subordinada, mas que, nesse exercício, usa-se planilha de acompanhamento em tempo real. O mesmo respondente revelou que uma dificuldade encontrada, nesse processo, é que a equipe da coordenação não tem treinamento no Sistema Tesouro Gerencial (TG)³⁸.

Ao analisarmos a forma da condução do processo orçamentário na SUDAM, identificamos as disputas entre os agentes que estão posicionados em situações totalmente distintas, portanto desiguais e essas lutas configuram o seguinte campo da governança orçamentária na Superintendência (Figura 23).

³⁸ O Tesouro Gerencial é, atualmente, o sistema de consulta à execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal no âmbito do orçamento fiscal e da seguridade social, a qual se dá por meio do SIAFI. É um dos sistemas informatizados de consulta aos dados do SIAFI, criado com o objetivo de consolidar as informações em uma base única para otimizar a extração de relatórios gerenciais.

Figura 23 – Campo da governança orçamentária da SUDAM



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

O campo da governança orçamentária da SUDAM revela que a atuação do CONDEL, nesse processo, é nula, motivo pelo qual foi abandonada a ideia inicial para coleta de dados na realização de entrevista de um agente externo à SUDAM, mas integrante da instância interna de governança do órgão, nesse caso, o CONDEL.

Em relação à eficiência e à eficácia, os respondentes informaram que elas não são levadas em consideração no planejamento e na execução orçamentária, pois não existe a institucionalização de indicadores que façam a aferição delas em relação ao recurso a ser aplicado. Os indicadores utilizados apenas mapeiam, essencialmente, o percentual de execução (empenhado e pago), de tal modo que não há medidas qualitativas das despesas realizadas.

Foi revelado por um respondente que, no que tange ao desempenho, à avaliação e à valorização dos recursos como parte integrante do processo orçamentário, a SUDAM leva esses pontos em consideração, posto que elaboravam, anualmente, o relatório de gestão; o de acompanhamento orçamentário; e os relatórios gerenciais e do monitoramento do PPA. Entretanto, o outro respondente informou que não há indicadores que avaliem a qualidade das despesas realizadas, enquanto que os indicadores utilizados medem apenas a execução orçamentária e financeira percentualmente.

De acordo com os respondentes, não há promoção da integridade e da qualidade das previsões orçamentárias com rigorosa certificação de qualidade, incluindo auditoria

independente, uma vez que o órgão não possui sistemática de apuração de custos, conforme demonstrado no item 5.2.1 do Relatório de Gestão da SUDAM 2020.

Considerando as oportunidades de melhoria, encontradas na governança orçamentária da SUDAM, torna-se oportuna a utilização de algumas práticas de governança que contribuiriam para uma melhor tomada de decisão da despesa pública dos recursos orçamentários destinados à SUDAM. Vejamos algumas:

Prática de estabelecer a estratégia: é o resultado das escolhas feitas pela organização para criar e potencializar valor, a longo prazo, para as partes interessadas, além de tratar sobre a maneira como a organização irá atuar, como os recursos serão alocados e como as políticas de gestão serão adotadas para apoiar a proposta de valor escolhida.

A DICOL e o CONDEL, como instância de governança interna da SUDAM, são os responsáveis por estabelecer a estratégia e devem incentivar o pensamento estratégico por meio do desenvolvimento da visão sistêmica do ambiente externo e atentar para oportunidades que potencializem os resultados organizacionais.

O PEI deve refletir o pensamento estratégico da autarquia, indicando, claramente, a estratégia e, além dos responsáveis, objetivos e metas a serem atingidos, mas também a previsão de recursos necessários para cobrir as despesas projetadas. Para tanto, a função de governança interna precisa dirigir o processo de elaboração do PEI, estabelecendo as diretrizes em relação à compreensão e à ponderação dos interesses das partes interessadas; a observação do apetite a risco definido; além de, principalmente, utilizar o PRDA como o grande balizador da construção da estratégia organizacional e, conseqüentemente, o orçamento da SUDAM em consonância com esse plano regional.

Estabelecer a estratégia engloba definir o modelo de gestão da estratégia, considerando aspectos como a transparência e o envolvimento das partes interessadas; o alinhamento com as diretrizes e as prioridades do PRDA; e a integração do processo de gestão de riscos à gestão da estratégia. Para tanto, o modelo deve estimular o planejamento, a comunicação, a execução, o monitoramento, a avaliação e a revisão da estratégia. Deve explicitar, ainda, como a instância interna de governança participa da avaliação, direcionamento e monitoramento dos resultados e como as partes interessadas são envolvidas e comunicadas sobre essas atividades.

Além da definição do modelo, é necessário, também, definir a estratégia da organização, ou seja, fazer escolhas e estabelecer as prioridades a partir de evidências. Com isso, os orçamentos devem estar relacionados aos objetivos organizacionais da SUDAM, os quais objetivos devem conter indicadores e previsão de aferição periódica dos indicadores.

Prática de promover a gestão estratégica: a estratégia da autarquia precisa ser desdobrada nas unidades responsáveis pelas operações de orçamento na SUDAM, nesse caso, na CPO e na COF. Deverá estabelecer uma comunicação eficaz da implementação da estratégia, a fim de que o planejamento das operações esteja em consonância com a estratégia organizacional, gerando a sinergia necessária para a obtenção dos resultados pretendidos. Promover a gestão estratégica é fundamental para a execução da estratégia, pois, assim, as unidades responsáveis pela operação orçamentária poderão traduzir os objetivos estratégicos em objetivos e metas para as suas respectivas unidades, construindo ferramentas que auxiliem o processo de priorização da organização e, por conseguinte, numa melhor tomada de decisão.

Nesse contexto, é imprescindível o estabelecimento do modelo de gestão orçamentária e financeira da SUDAM, a fim de mitigar possíveis incoerências entre os seus processos e atividades e, para tanto, devem ser definidas as diretrizes de forma clara para que sirva de norte na execução de suas competências, atribuindo as responsabilidades e as autoridade de cada um de seus membros.

As estratégias das unidades CPO e COF devem ser elaboradas de maneira proativa e articulada com as demais unidades da SUDAM, de forma que possibilitem uma melhor tomada de decisão para alocar recursos. Esse modelo precisa ser amplamente divulgado a todos os interessados, tanto interna quanto externamente à autarquia, de tal modo que possibilite o monitoramento da estratégia, permitindo acompanhamento tempestivo dos indicadores e dos planos de ação e, caso necessário, corrigir possíveis desvios sempre que houver necessidade.

Prática de monitorar o alcance dos resultados organizacionais: o acompanhamento dos resultados deve permitir verificar se os objetivos estabelecidos pela SUDAM são adequados ao atendimento das necessidades identificadas frente aos recursos orçamentários disponíveis com eficácia, eficiência, economicidade, efetividade e impacto.

Para monitorar o alcance dos resultados organizacionais, a liderança da Superintendência deve garantir que a execução da estratégia seja, por meio de rotinas projetadas, periodicamente monitorada e que os agentes interessados sejam informados sobre os resultados alcançados.

A condução dos processos, relacionados à operação orçamento na SUDAM, deve ser, periodicamente, avaliada quanto à eficiência para corrigi-la, caso necessário, e que todos os agentes interessados tenham ciência dos resultados dessas avaliações. Além disso, os efeitos da execução da estratégia do orçamento devem ser periodicamente avaliados, cuja finalidade seja

verificar se estão sendo resolvidos os problemas priorizados na alocação de recursos do órgão e as consequências dessas resoluções.

Prática de monitorar o desempenho das funções de gestão: o monitoramento do desempenho das funções de gestão do orçamento é primordial, dado que, por meio dele, é possível averiguar o seu alinhamento com a estratégia organizacional da SUDAM.

A DICOL, o CONDEL e a Superintendência, como instância interna de governança, são os responsáveis pelo monitoramento do desempenho das funções de gestão, tanto a estratégica, como os desempenhos da DPLAN e da DIRAD, quanto a gestão tática e operacional, exercidas pelas unidades como a CPO, a CGEAP, a COGAF e a COF. Para isso, deverão receber relatórios de gestão sistemáticos e tempestivos dessa execução, que incluam a aferição dos indicadores e a atribuição de responsabilidades, alinhados ao PPA e com o PRDA.

O monitoramento das funções de gestão do orçamento possibilitam uma tomada de decisão baseada em evidências, corrigindo possíveis falhas, identificando oportunidades de melhoria e visando ao atingimento dos objetivos organizacionais da SUDAM, definidos frente ao orçamento público. Ademais, essa prática diminuiria a assimetria informacional tão latente nos fluxos dos processos orçamentários.

Prática de garantir a *accountability*: a instância de governança interna da SUDAM deverá garantir que a implementação do modelo de governança orçamentária inclua mecanismos de *accountability* (prestação de contas e responsabilização) em contexto de transparência que lhes garanta a efetividade do recurso público em prol da sociedade e que a ela seja garantido o acesso a todas as informações de seu interesse, não ficando restrita somente as impostas por lei.

Para tanto, faz-se necessário que a DICOL informe e justifique suas decisões no que se refere à utilização do orçamento público, de forma que a estrutura e os processos organizacionais da SUDAM garantam que eles sejam responsabilizados por suas ações, com a clara distribuição de papéis e responsabilidades e, caso necessário, a devida apuração de ilícitos e suas consequências.

A SUDAM deve estimular o controle social do que tem planejado e alcançado por ela frente ao orçamento público consignado a ela, disponibilizando os relatórios de acompanhamento para que a sociedade possa tomar conhecimento dos avanços do PPA, do PRDA e do PEI da autarquia. A disponibilidade dessas informações no *site* institucional e concentradas em um só lugar facilitarão a transparências dos atos aos interessados.

A ampla divulgação da Ouvidoria da SUDAM, como canal receptor de representações e denúncias, com possibilidade de sigilo ao denunciante, seria uma forma de fomentar a participação popular nesse processo, sendo possíveis desvios serem apurados pelas instâncias de apoio interna, ou até mesmo, externa, como a CGU.

Prática de avaliação da satisfação das partes interessadas: essa prática implica monitorar e avaliar a imagem da SUDAM perante as partes interessadas, bem como aferir a satisfação delas em relação às ações da autarquia no desempenho da política pública para que ações corretivas sejam adotadas sempre que necessário.

Para avaliar a satisfação das partes interessadas, a SUDAM deve divulgar e manter atualizada a Carta de Serviços ao Usuário. Esta deve conter informações claras e precisas em relação a cada serviço prestado pela autarquia para que possa dar condições de avaliação pelo usuário, além de realizar pesquisas de satisfação dos usuários, comunicando, amplamente, os resultados dessas pesquisas e utilizando seus resultados para promover as melhorias na prestação dos serviços da superintendência.

Prática de estabelecer o processo orçamentário organizacional: o orçamento, por ser um instrumento de planejamento e controle da alocação de recursos disponíveis para consecução da política pública, torna-se necessário estabelecer um processo orçamentário bem definido na SUDAM. O processo de trabalho para elaboração anual da proposta orçamentária deve apresentar e garantir que todas as unidades administrativas da autarquia que consomem recursos orçamentários significativos participem, formalmente, do processo de gestão do orçamento. Além disso, é condição vital a existência e a utilização de indicadores que permitam o gerenciamento do processo orçamentário e seus resultados organizacionais da SUDAM.

Outro fator de extrema importância é a compreensão clara da forma de alinhamento do orçamento em relação ao PPA, PRDA e PEI, além do próprio Plano de ação da autarquia, garantindo que sejam utilizadas evidências para alocação de recursos e análise de custo-benefício da despesa a ser realizada. Também devem ser estabelecidas metas formais para economia financeira no que tange a despesas correntes e voltadas para redução do estoque de restos a pagar, garantindo a melhoria da eficiência das despesas administrativas.

Ademais, a SUDAM deve ter, sistematicamente, informações sobre o orçamento necessário para cumprimento de sua missão institucional, bem como a forma de obtenção de financiamento para o desempenho de sua atuação no desenvolvimento de política pública.

Prática de contemplar as prioridades no orçamento: tendo em vista que o objetivo da governança é aumentar o valor público, ou seja, aumentar os resultados à sociedade,

competirá a gestão orçamentária da SUDAM garantir que as prioridades, estabelecidas no PRDA, que demandam recursos orçamentários, sejam conhecidas por meio de levantamentos objetivos, inclusive, de avaliação de suas políticas públicas, e que tal priorização seja, adequadamente, contemplada na proposta orçamentária da Superintendência.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo geral analisar a governança orçamentária organizacional da SUDAM no desenvolvimento de política pública. Com esse objetivo, buscou-se entender como as práticas de governança orçamentária podem contribuir para uma melhor tomada de decisão na definição da despesa pública dos recursos orçamentários destinados à SUDAM.

Foram estabelecidos quatro objetivos específicos que, ao serem alcançados, contribuiriam para entender a governança orçamentária organizacional da SUDAM. Descrever como ocorrem as tomadas de decisão nas fases de planejamento e execução do orçamento, apresentando o campo e o capital da governança orçamentária na qual a autarquia está inserida, verificando a atuação da Diretoria Colegiada no processo e propondo melhorias na governança orçamentária do órgão.

Utilizou-se como referencial teórico a literatura sobre governança pública e governança orçamentária. O método de pesquisa adotado foi o estudo de caso (CONDURÚ; PEREIRA, 2013), teve como base o modelo de avaliação da governança pública organizacional estabelecido pelo TCU, contidos no Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU, tal como à luz dos conceitos de capital e campo de Pierre Bourdieu (1989).

Os instrumentos de coleta de dados utilizados foram por meio da aplicação de questionário (CRESWELL, 2010) e análise de documentos (GIL, 2008). Os agentes respondentes dos questionários foram 2 servidores públicos efetivos da autarquia que coordenam as unidades de planejamento e execução orçamentária do órgão.

As tomadas de decisão, nas fases de planejamento e execução do orçamento, foram descritas dando destaque às etapas de elaboração do PPA, do PLDO e do PLOA, além de relatar sobre o Plano de Programação Orçamentária (plano de ação) da autarquia e sobre o estabelecimento anual dos critérios para elegibilidade de propostas a serem apoiadas por intermédio de transferências voluntárias, de recursos oriundos do orçamento geral da SUDAM.

Foram apresentados o campo e o capital da governança orçamentária que a autarquia está inserida, evidenciando os agentes envolvidos nesse campo, em que o Diretor da DPLAN acumula o maior capital nesse jogo desigual, visto que a maioria dos atos que envolve o orçamento do órgão fica restrita a ele as decisões ou as informações, apesar da administração da SUDAM ser de caráter colegiado. Essa desigualdade, na concentração de informação, causa,

inclusive, uma assimetria na comunicação, sendo esse achado bastante combatido pelas diretrizes de uma boa governança.

A atuação da DICOL, no processo, demonstrou ter grande possibilidade de melhoria, já que, como instância de governança interna do órgão, poderia atuar mais na governança orçamentária do órgão por meio do direcionamento e monitoramento das funções de gestão, embora os processos de controle dessas últimas já se apresentem estruturados, ou seja, configuram como fator positivo para a administração.

Considerando as oportunidades de melhoria na governança orçamentária organizacional da SUDAM, foram propostas algumas práticas destacadas pelo TCU para uma alocação mais eficiente dos recursos organizacionais para o alcance dos resultados almejados: estabelecer a estratégia; promover a gestão estratégica; monitorar o alcance dos resultados organizacionais; monitorar o desempenho das funções de gestão; garantir a *accountability*; e avaliar a satisfação das partes interessadas.

Como achado da pesquisa, podemos destacar as divergências de agentes presentes no que o TCU preceitua como integrantes do sistema de governança orçamentária e o campo de disputa encontrado no que concerne ao orçamento da autarquia.

Enquanto o sistema abordado pelo Tribunal destaca a participação de agentes como o CONDEL, a DICOL e a Superintendente como instância de governança interna, o campo demonstra que não há atuação do CONDEL nesse quesito. A ausência da atividade de governança desse colegiado configura uma oportunidade de melhoria nesse processo.

Constatou-se, ainda, que a SUDAM encontra-se com a DGRCI, até o momento da pesquisa, sem atividade, não tendo, igualmente, servidor designado para o cargo de chefia nessa unidade, tampouco servidores lotados para realização das atribuições regimentais, ao passo que estruturar a unidade de apoio deve ser prioridade na autarquia.

Foi verificado também que o Plano de Programação Orçamentária (plano de ação) não conta com a relação de ações efetivas que serão executadas com o orçamento consignado ao órgão, principalmente, no que tange ao orçamento finalístico. Só foi identificada a projeção das despesas por item do orçamento administrativo, de tal modo que relacionar as prioridades no orçamento seria um ponto de melhoria a ser considerado pela SUDAM.

Por outro lado, a presença de procedimentos institucionalizados, que auxiliam na organização dos trabalhos da função da gestão do orçamento, é um fator positivo para a governança orçamentária da instituição, cabendo, ainda, a possibilidade de melhoramento.

Outro achado encontrado é a necessidade de melhoria da comunicação interna da autarquia, dado que, a partir de algumas respostas das unidades respondentes, denota-se que haja pouca divulgação das ações de interesse comum, orçamento nesse caso, pois, apesar de tratarem sobre a mesma temática, pouco foi demonstrado ter conhecimento sobre a forma de atuação da outra unidade, confundindo os papéis, ou até mesmo, da ocorrência de assuntos sobre a temática no órgão. Isso pode ocorrer também pela ausência do estabelecimento de um modelo de gestão orçamentária e financeira na autarquia.

As respostas oriundas do questionário, encaminhado via Fala.BR, foram obtidas de forma rápida, mas podem conter limitações, a exemplo da incompreensão das perguntas do questionário, ou ainda, a falta de interesse em responder às perguntas eficazmente.

Outro desafio foi a dificuldade de encontrar informações referentes ao orçamento da SUDAM no sítio eletrônico do órgão. As informações estão dispostas de forma dissipada e pouco intuitiva, o que torna o controle social prejudicado.

Denota-se também com a pesquisa que a autarquia não utiliza, adequadamente, as práticas de governança orçamentária organizacional que possibilitem melhor tomada de decisão para definir a despesa pública, o que pode limitar a qualidade do gasto público, dificultando o alcance dos objetivos institucionais da redução das desigualdades da Amazônia, configurando, assim, a utilização das práticas sugeridas pelo TCU como uma oportunidade de melhoria para o melhoramento do desempenho do órgão e, conseqüentemente, com o maior atingimento de sua missão institucional.

A despeito das fragilidades identificadas da governança orçamentária da SUDAM, a pesquisa demonstrou que há espaço para revisão e aprimoramento das práticas de governança orçamentária utilizadas na Superintendência. O aprimoramento da governança orçamentária organizacional, por meio de suas práticas, contribuirá com o aumento do desempenho organizacional, garantindo o aumento dos resultados esperados atingidos com a aplicação de recursos no ato da definição da escolha pública. A governança orçamentária possibilitará a avaliação, direcionamento e monitoramento da atuação da gestão, com a finalidade de melhor conduzir a execução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade que a autarquia possui como finalidade institucional.

Importante destacar que a governança orçamentária organizacional sozinha não é capaz de transpor todos os desafios que a SUDAM possui no que concerne à despesa pública. Em face dessa complexidade, os agentes envolvidos continuarão direcionando seus vetores para as

tomadas de decisão que sejam a eles favoráveis, restando ao mecanismo da governança orçamentária mitigar esses impactos para salvaguardar o interesse público.

Diante do exposto, a pesquisa pode ensejar novas reflexões que resultem em outros trabalhos voltados para a governança orçamentária. Seria de grande valia uma pesquisa em que fosse analisada a governança orçamentária da SUDAM pela perspectiva de políticas públicas referendada pelo TCU, no sentido de avaliar o desempenho dos programas e políticas públicas, levando em conta o campo orçamentário entre os entes públicos e privados para a realização da escolha pública na Amazônia.

Quanto à linha organizacional, sugere-se replicar este estudo em outras Superintendências de desenvolvimento regional para que se possa ampliar a pesquisa sobre a governança orçamentária, contribuindo, desse modo, para uma melhor tomada de decisão de maneira a definir a despesa pública.

REFERÊNCIAS

ABBUD, Emerson Luiz; RODRIGUES, Ângelo Constâncio; BENEDICTO, Samuel Carvalho de. Governança Corporativa: uma análise da sua aplicabilidade no setor público. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO: A INTEGRAÇÃO DE CADEIAS PRODUTIVAS COM A ABORDAGEM DA MANUFATURA SUSTENTÁVEL, 28., 2008, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ABEPRO, 2008. Disponível em: http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2008_tn_sto_079_548_11648.pdf . Acesso em: 8 jan. 2022.

BACURY, Sérgio. **Morte e Ressurreição da SUDAM**: uma análise da decadência e extinção do padrão de planejamento regional na Amazônia. 2005. 255 f. Tese (Doutorado) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Universidade Federal do Para, Belém. 2005. Disponível em: <https://www.ppgdstu.propesp.ufpa.br/ARQUIVOS/teses/TESES/2005/S%C3%89RGIO%20ROBERTO%20BACURY%20DE%20LIRA.pdf> . Acesso em: 18 mar. 2022.

BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Governança Orçamentária**: uma relevante agenda em ascensão. Brasília, DF: Senado Federal, 2014. (Orçamento em Discussão, 12). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/503101> . Acesso: 20 nov. 2021.

BOCHENEK, Antônio César; DALAZOANA, Vinicius; RISETTI, Vinicius Rafael. Good Governance e o Conselho Nacional de Justiça. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 9, n. 3, p. dez. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/xsJrVFcHwsGDNGzFL9F7CQg/?lang=pt> . Acesso em: 8 jan. 2022.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus, 1996.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BOURDIEU, Pierre. **A Miséria do Mundo**. Tradução: Mateus S. Soares. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 5 jan. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 6.047, de 22 de fev. de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR e dá outras providências. Brasília, DF: 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6047.htm . Acesso em: 6 jan. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm . Acesso em: 5 jan. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília, DF: 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato_2019-2022/2019/decreto/D9810.htm . Acesso em: 5 jan. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, 2000. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm . Acesso em: 12 nov. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007**. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação; dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA; altera a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 67, de 13 de junho de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp124.htm . Acesso em: 5 jan. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001**. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10180.htm . Acesso em: 20 abr. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 5.173, de 27 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5173.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%205.173%2C%20DE%2027%20DE%20OUTUBRO%20DE%201966.&text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20o%20Plano%20de,%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAncias . Acesso em: 16 nov. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm . Acesso em: 17 nov. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.726, de 08 de outubro de 2018**. Racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13726.htm .

CAMPOS, Vicente Falconi. **Qualidade Total:** Padronização de Empresas. 2. ed. Nova Lima: Falconi, 2014.

CARMO, Rodrigo Coelho do. **Direito Fundamental à Boa Governança.** Brasília, DF: Instituto Rui Barbosa, 2020. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/artigo/direito-fundamental-a-boa-governanca/> . Acesso em: 12 nov. 2021.

CAVALCANTI, Mônica Clark Nunes; DE LUCA, Marcia Martins Mendes. Controladoria como instrumento de governança no setor público. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, v. 7, n. 1, jan./mar. 2013. DOI: <https://doi.org/10.17524/repec.v7i1.138> .

CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí. La gobernanza hoy: Introducción *In*: CERRILO I MARTÍNEZ, Agustí. **La gobernanza hoy:** 10 textos de referencia. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. Disponível em: https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/La_gobernanza_hoy-ConsultoresTema.pdf . Acesso em: 10 nov. 2021.

CGU. **Cartilha Olho Vivo no Dinheiro Público.** 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br>. Acesso em: 15 jan. 2022.

CONDURÚ, Marise; PEREIRA, José. **Elaboração de trabalhos acadêmicos:** normas, critérios e procedimentos. 5. ed. rev., ampl. e atual. Belém: ABNT, 2013.

CORTE, Marilene Gabriel Dalla; SARTURI, Rosane Carneiro; MOROSINI, Marília Costa. Apresentação Dossiê Organismos multilaterais e políticas públicas no cenário da educação básica e superior: diretrizes, desafios e práticas. **Roteiro**, [S. l.], v. 43, n. 1, p. 15-20, 2018. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/roteiro/article/view/16888> . Acesso em: 30 jan. 2022.

COSTA, Eduardo José Monteiro da. Instituições, Cultura e Estado na Teoria de Douglas North. *In*: ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA DO NORDESTE, 14., 2019, Fortaleza. **Anais [...]**. Fortaleza: ANPEC, 2019.

COSTA, Eduardo José Monteiro da. **Arranjos Produtivos Locais, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional.** Brasília, DF: Mais Gráfica, 2010.

COSTA, José Marcelino Monteiro da. Ocupação, Integração e Desenvolvimento da Amazônia: 60 Anos de Ação Federal. *In*: MENDES, Armando Dias (org.). **A Amazônia é seu Banco.** [S.I.]: Valter/Banco da Amazônia, 2002.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa:** métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010. Disponível em: https://moodle.ufsc.br/pluginfile.php/4226272/mod_resource/content/2/Creswell-parte%201.pdf . Acesso em: 21 nov. 2021.

DAMASCENO, Girley; GOMES, Ricardo. Governança Orçamentária no Setor Público: uma Revisão Sistemática da Literatura. *In*: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO. 12., [s. l.], **Anais [...]**. [s. l.]: SEMEAD, nov. 2019. Disponível em: <http://login.semead.com.br/22semead/anais/arquivos/2028.pdf> . Acesso em: 15 jan. 2022.

EDWARDS, Meredith; HALLIGAN, John; HARRIGAN, Bryan; NICOLL, Geoffrey. **Public sector governance in Australia**. Austrália: Anu Press, 2012. (Australia and New Zealand School of Government, ANZSOG). Disponível em: <https://press-files.anu.edu.au/downloads/press/p190701/pdf/book.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2022.

FONTES FILHO, Joaquim R. Governança organizacional aplicada ao setor público. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2003, Panamá. **Anais [...]**. New York: Unpan, 2003. Disponível em: http://sistemas.aids.gov.br/incentivo/Biblioteca/Gestao_governanca/GOVERNANCA_SETOR_PUBLICO.pdf. Acesso em: 8 jan. 2022.

GIACOMONI, James. **Orçamento Governamental: teoria, sistema, processo**. São Paulo: Atlas, 2019.

GOBBI, Beatriz Christo; CUNHA, Elcemir Paço; BRITO, Mozar José; SENGER, Igor. Politizando o conceito de redes organizacionais: uma reflexão teórica da governança como jogo de poder. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 3, n. 1, mar. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/JM7LvBb5DbGFqT63MCjFj5M/?lang=pt>. Acesso em: 28 jan. 2022.

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

GISSELQUIST, Rachel. **Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy**. United Nations University, 2012. (Working Paper, 2012/30). Disponível em: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2012-030.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2022.

GOMES, Geovana Zoccal. O campo social e suas transformações: Batalhas e práticas do campo da cooperação internacional para o desenvolvimento. SEMINÁRIO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA ABRI, 3., 2016, Florianópolis, **Anais [...]**. Florianópolis, set. 2016. Disponível em: http://www.seminario2016.abri.org.br/resources/anais/23/1472069877_ARQUIVO_WorkshopDoutoral_trabalhocompleto_GeovanaZoccal.pdf. Acesso em: 27 jan. 2022.

IBGC. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 4. ed. São Paulo: IBGC, 2009. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=21141>. Acesso em: 12 nov. 2021.

IBGC. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=21138>. Acesso em: 12 nov. 2021.

IBGE. **Amazônia Legal**. 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-regionais/15819-amazonia-legal.html?edicao=30963&t=acesso-ao-produto>. Acesso em: 30 jan. 2022.

IPEA. **Boletim de Análise Político-Institucional**. Brasília, DF: Ipea, 2018. (Governança Pública, 19), Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/181206_bapi_19.pdf. Acesso em: 12 nov. 2021.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William. H. Teoria da Firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. **RAE Clássicos**, [S.I.], abr./jun. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rae/v48n2/v48n2a13.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2022.

LEÓN, Ana Cevalyn; ARAÚJO, Itamar; REZENDE, Giulliano; SOBRINHO, Fernando Luiz Araújo. Planejamento Regional no Brasil: A Experiência da SUDAM. **Observorium – Revista Eletrônica de Geografia**, v. 7, n. 18, set. 2015. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/Observorium/article/view/45828/0>. Acesso: 18 mar. 2022.

MATIAS-PEREIRA, José. A Governança Corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 2, n. 1, 2010. DOI: <https://doi.org/10.21118/apgs.v2i1.4015>

NOGUEIRA, Juliana Pires Ferreira; CASTRO, Carlos Potiara. Internet, Democracia e Comunicação de Governo - análise do conteúdo da página do Facebook do Portal Brasil da Presidência da República. **Revista de Estudo das Comunicações**, Curitiba, v. 15, n. 37, jan./mar. 2014. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/estudosdecomunicacao/article/view/22459/21549>. Acesso em: 30 jan. 2022.

OCDE. **Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais**. 2015. *E-Book*. DOI: 10.1787/9789264181106-pt . Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/diretrizes-da-ocde-sobre-governanca-corporativa-de-empresas-estatais-edicao-2015_9789264181106-pt . Acesso em: 12 nov. 2021.

OCDE. **Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública**. 2017. *E-Book*. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf> . Acesso em: 12 nov. 2021.

OCDE. **Recommendation of the OECD Council on the Principles of Budgetary Governance**. OECD Senior Budget Officials: 2015. *E-Book*. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2022.

OCDE. **Draft Policy Framework on Sound Public Governance**. 2018. Versão preliminar. *E-Book*. Disponível em: <https://www.oecd.org/governance/policy-framework-on-sound-public-governance/draft-policy-framework-on-sound-public-governance.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2021.

OLIVEIRA, Wesley Pereira de; TRINDADE, José Raimundo; FERNANDES, Danilo Araújo. O planejamento do desenvolvimento regional na Amazônia e o ciclo ideológico do desenvolvimentismo no Brasil. **Revista Ensaios FEE**, v. 35, n. 1, 2014. Disponível em: <https://revistas.dee.spvgg.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/view/2774>. Acesso em: 12 out. 2021.

ONU. **World Public Sector Report: responsive and accountable public governance.** New York: United Nations, 2015. Disponível em: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/World%20Public%20Sector%20Report2015.pdf> . Acesso em: 12 nov. 2021.

OSBORNE, Stephen P. **The new public governance: emerging perspectives on the theory and practice of public governance.** Abingdon: Routledge, 2010. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3343001/mod_resource/content/0/Anexo%20sem%20t%20C3%ADtulo%2000582.pdf. Acesso: 15 out. 2021.

PESCE, Lucila; ABREU, Claudia Barcelos de Moura. Pesquisa Qualitativa: Considerações sobre as Bases Filosóficas e os Princípios Norteadores. **Revista da Faceba** – Educação e Contemporaneidade, Salvador, v. 22, n. 40, jul./dez. 2013.

RAQUEL, Izabela; VAN BELLEN, Hans Michael. Contribuição à Concepção da Governança Pública: uma análise a partir da visão de especialistas. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO. 36., Rio de Janeiro, 2012. **Anais [...]**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/63/2012_APB1003.pdf. Acesso em: 14 nov. 2021.

ROSENAU, James N. Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial. *In*: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial.** Brasília, DF: Ed. Unb; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17553/material/2.4%20COMPLEMENTAR%20-%20Rosenau%20&%20Otto%20-%20Governan%20C3%A7a%20sem%20governo.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2022.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/ptr6WM63xtBVpfvK9SxJ4DM/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 14 jan. 2022.

SLOMSKI, Valmor; MELLO, Gilmar Ribeiro de; TAVARES FILHO, Francisco; MACÊDO, Fabrício de Queiroz. **Governança corporativa e governança na gestão pública.** São Paulo: Atlas, 2010.

SOUZA, André Carlos de. **Gerenciamento de impressão no Brasil: uma análise das mensagens dos Presidentes publicadas nos relatórios anuais.** 2013. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em Contabilidade, Florianópolis, 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/101070> . Acesso em: 20 out. 2021.

TEIXEIRA, Alex Fabiane. GOMES. Ricardo Corrêa. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista Do Serviço Público**, v. 70, n. 4, 2019. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089> . Acesso em: 15 jan. 2022.

THORSTENSEN, Vera; GULLO, Marcelly Fuzaro. **O Brasil na OCDE: membro pleno ou mero espectador?**. São Paulo: Fundação Getulio Vargas, 2018. (Working Paper, 479). Disponível em:
https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/23926/TD%20479%20-%20CCGI_08.pdf. Acesso em: 21 out. 2021.

TCU. **Referencial básico de governança pública organizacional aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. v. 3. Brasília, DF: TCU, 2020. Disponível em:
<https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>. Acesso em: 5 out. 2021.

TCU. **Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo**. Brasília, DF: TCU, 2016. Disponível em:
https://portal.tcu.gov.br/data/files/F7/61/FC/79/7351F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_avaliacao_governanca_centro%20de%20governo_portugues.pdf. Acesso em: 9 jan. 2022.

TCU. **Plano Estratégico TCU 2011-2015** – Construindo o TCU do futuro. 2010. Disponível em:
https://portal.tcu.gov.br/data/files/67/87/20/17/06DEF610F5680BF6F18818A8/Plano_estrategico_TCU_2011-2015.pdf. Acesso em: 17 out. 2021.

VIDAL, Josep Pont. Formação Institucional e Desenvolvimento Regional no Estado do Pará. *In*: SILVA, Fábio Carlos; RAVENA, Nívea (Orgs.). **Formação Institucional da Amazônia**. Belém: NAEA, 2015.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Questionário Fala.BR

Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação ([../Principal.aspx](#))



SILMARA MARIA RESQUE ROSA GOES ([../Login/Logout.aspx](#))

Usuário

Consultar Manifestação

Respostas ▼

Teor ▲

Resumo

Levantamento de Informação para elaboração de dissertação de mestrado em gestão pública.

Fale aqui

Prezados,

Estou elaborando minha dissertação de mestrado profissional em gestão pública com a temática sobre a governança orçamentária da Sudam. Para tanto, solicito que sejam respondidos os questionamentos abaixo pelas coordenações de planejamento orçamentário e de gestão orçamentária e financeira do órgão. As informações deverão ter como base o exercício de 2017 ao vigente. Os questionamentos são:

1. Os debates sobre as escolhas orçamentárias nas fases de planejamento e execução são inclusivas, participativas e realistas? Como ocorrem? Quais as facilidades ou dificuldades encontradas para realização?
2. Quem participa e qual o papel de cada agente nessas fases?
3. Como ocorre a atuação da DICOL nas questões orçamentárias da Sudam?
4. Quais as mudanças ocorridas nesses processos de 2017 para o presente exercício?
5. Existem procedimentos institucionalizados para isso? Caso sim, são utilizados de forma adequada? O que facilita ou dificulta a sua utilização?
6. O processo de gestão do risco orçamentário está estabelecido na organização? Como ocorre?
7. A alta administração estabeleceu modelo de gestão orçamentária e financeira? Como?
8. O orçamento está alinhado com as prioridades estratégicas de médio prazo? Como ocorre? O que facilita ou dificulta o alinhamento?
9. A eficiência e eficácia do recurso a ser aplicado é levado em consideração no planejamento e na execução orçamentária? Como?
10. Os documentos e dados orçamentários são abertos, transparentes e acessíveis? Como? O que facilita ou dificulta essa condição?
11. O orçamento da Sudam é apresentado de forma abrangente, precisa e confiável? Explique. Quais os entraves e facilidades encontrados?
12. A execução orçamentária é ativamente planejada, gerenciada e monitorada? Explique. Quais as dificuldades ou facilidades encontradas?
13. O desempenho, a avaliação e a valorização dos recursos são parte integrante do processo orçamentário? Caso sim, como isso ocorre? Quais os entraves ou facilidades encontradas?
14. A integridade e a qualidade das previsões orçamentárias, tanto do planejamento quanto da execução, são promovidas mediante rigorosa certificação de qualidade, incluindo a auditoria independente? Explique. Quais as dificuldades ou facilidades encontradas?
15. Quais os processos que envolvem o planejamento e execução do orçamento estão institucionalizados?
16. Na sua opinião, quais práticas de governança podem ser utilizadas para melhorar a governança orçamentária na SUDAM? Quais as facilidades e dificuldades encontradas para tal?

No ensejo, solicito ainda que seja informado o perfil profissional dos gestores que estão a frente das unidades administrativas de orçamento e finanças.

No aguardo de oportuno retorno.