

DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA NO CORPO DE BOMBEIROS DO ESTADO DO PARÁ: UM DESAFIO A SER SUPERADO

Katya Regina Matos Batista

Instituto Federal de Educação do Pará

E-Mail: katyabatista.ifpa@gmail.com

Cleber Alcir Tavares Baia

Instituto Federal de Educação do Pará

E-Mail: cleberatbaia@gmail.com

Fábio Cardoso de Moraes

Instituto Federal de Educação do Pará

E-Mail: cardosocbm@yahoo.com.br

RESUMO

Este artigo tem por objetivo verificar se a possível descentralização da gestão orçamentária do Corpo de Bombeiros do Estado do Pará (CBMPA) impactaria na melhoria dos serviços prestados à população paraense e, conseqüentemente, na melhoria das unidades administrativas que compõem o CBMPA. Para a realização desta pesquisa foram coletadas informações específicas junto aos comandos das unidades da instituição sobre a gestão orçamentária e as rotinas administrativas, bem como foi observado o grau de esclarecimento dos comandantes das unidades operacionais sobre gestão orçamentária descentralizada, além de ter sido traçado um diagnóstico situacional sobre a atual gestão orçamentária, apontando possíveis problemas que possam ser superados com a descentralização orçamentária. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa com uma abordagem qualitativa, realizada por meio de levantamento de dados, com aplicação de 30 questionários contendo nove questões semiestruturadas fechadas aplicadas aos comandantes gestores das unidades, visando diagnosticar as diversas realidades vivenciadas pelas unidades operacionais do CBMPA. Os resultados apontam que, em sua maioria, os gestores das unidades precisam de maior autonomia nos gastos, desde que sejam orientados e capacitados para o desenvolvimento desse tipo de gestão, já que em muitos casos as unidades têm realidades singulares que requerem ações específicas; que o trâmite burocrático para as respostas práticas da corporação não proporciona eficácia e eficiência à gestão.

Palavras-Chave: Administração Pública; Gestão Orçamentária; Descentralização; Corpo de Bombeiros.

1 INTRODUÇÃO

O Corpo de Bombeiros no Estado do Pará foi criado pela Portaria Provincial de 24 de novembro de 1882, como Companhia da Polícia Militar e, após a promulgação da Constituição Estadual de 1989, passou a ter maior autonomia e novo regime jurídico que o subordinou diretamente ao Governo do Pará, com a denominação de Corpo de Bombeiros Militar do Pará, cujas unidades zelam pela segurança da população em diversas frentes, tais como resgate, salvamento, atividades de Defesa Civil, prevenção e combate a incêndios,

buscas, socorros públicos, etc., sendo também responsável por coordenar a Defesa Civil no Estado.

O CBMPA, como qualquer instituição pública, tem seus desafios. Um deles se constitui no objeto desta pesquisa e que é relativo à gestão orçamentária, critério que é fundamental para a eficiência e eficácia no uso dos recursos públicos, observando-se que na Corporação muitos de seus problemas são ocasionados por causa de uma gestão orçamentária extremamente dependente dos trâmites burocráticos e legais que, nos dias atuais, está se tornando obsoleta devido a sua incapacidade de ser mais flexível e de centrar o foco nas demandas de cada unidade operacional do CBMPA.

Assim, justifica-se a relevância deste estudo a partir do entendimento de que uma melhor administração orçamentária das unidades do CBMPA (capital e interior do Estado), com base na autonomia financeira, gestão descentralizada e controle efetivo da aplicabilidade de recursos financeiros e ainda o gerenciamento estratégico de indicadores de desempenho na prestação de serviços, pode lhes proporcionar meios para obter eficácia e eficiência em sua área de atuação.

Diante disso, a questão central da pesquisa envolve o seguinte questionamento: De que maneira as demandas administrativas das unidades do CBMPA podem ser mais bem resolvidas a partir da descentralização da gestão orçamentária?

O objetivo geral é, portanto, investigar se a descentralização da gestão orçamentária permite o atendimento das demandas administrativas das todas as unidades do CBMPA e, em consequência, a melhoria dos serviços prestados à população paraense? Os objetivos específicos são: discorrer sobre a descentralização da gestão orçamentária e seus efeitos sobre as rotinas administrativas; traçar um diagnóstico situacional sobre a atual gestão orçamentária do CBMPA; e apresentar proposta de melhoria dos serviços prestados pela Corporação, apontando eventuais problemas a serem superados a partir da descentralização orçamentária.

2 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração orçamentária do Estado, para ser entendida de forma simples, representa o ato de gerir ou administrar os gastos do Estado. E administrar, é planejar, organizar, dirigir e controlar as organizações, corroborando de modo que as ações possam acontecer, na busca de objetivos estabelecidos.

Segundo Bugarim *et al* (2011, p. 31), as principais funções da gestão pública orçamentária são:

- fixar objetivos futuros e estabelecer metas a serem atingidas (planejar);
- reconhecer, analisar e solucionar problemas;
- organizar e alocar recursos (materiais, financeiros, tecnológicos, etc.);
- respeitar leis e normas internas;
- negociar;
- comunicar, dirigir e motivar as pessoas (liderar);
- relacionar-se, de forma adequada, com fornecedores, clientes, entidades públicas, privadas e do terceiro setor, entre outros agentes econômicos e sociais;
- analisar informações e tomar decisões;
- mensurar e avaliar (controlar), orientando-se por resultados.

Para Bugarim *et al* (2011) já existe um consenso mundial entre as entidades públicas, de que a gestão constitui um fator fundamental para o aumento da eficiência das ações

governamentais, na busca de melhoria da prestação dos serviços ao cidadão. Segundo os autores, a gestão pública não se limita somente a desenvolver seus processos burocráticos internos, sem impactos significativos sobre a população. Essa ampliação da gestão vem fortalecendo um amplo movimento que se observa em quase todos os países que almejam a reforma e modernização do Estado, delineando desse modo um novo conceito de gestão pública.

Bugarim *et al* (2011) entendem que para as funções de gestão serem executadas de modo satisfatório é preciso se estabelecer um modelo de gestão que, em sua abordagem sistêmica, considere também as dimensões de Pessoas (qualificação e desenvolvimento de habilidades técnicas), Estruturas (condições físicas e organizacionais; normas que criam a infraestrutura necessária ao funcionamento da instituição); Processos (eficácia nos procedimentos e atividades), Projetos e Estratégias (identidade organizacional, alinhamento estratégico a ser seguido, e visão de futuro), fatores interdependentes que possuem clara relação de causa e efeito, o que possibilita a elevação de resultados e de desempenho da instituição.

Segundo Di Pietro (1999), a Administração Pública é uma espécie de encargo de defesa e conservação dos bens, serviços e interesses da coletividade. Desse modo, qualquer agente na função ou cargo público, deve ter o compromisso de servir à coletividade, como é o interesse do povo. Ou seja, a finalidade da Administração Pública é zelar pelo que envolve o bem comum, da coletividade. O administrador que se afasta desse prisma trai o mandato no qual desenvolve sua gestão, pois a comunidade instituiu a administração como meio para atingir o bem comum.

Para Meirelles (2001), a Administração Pública funciona como um conjunto de órgãos instituídos que devem primar pelos objetivos do Governo. Materialmente, a gestão pública orçamentária é o conjunto das ações necessárias aos serviços públicos; operacionalmente é o desempenho permanente e sistemático, legal e técnico dos serviços estatais assumidos pelo Estado em benefício da coletividade.

Conforme Teixeira (2014), uma gestão pública que se pauta na execução orçamentária e financeira eficiente deve ser consequência da integração coerente entre o planejamento e o que é realmente realizado. Desse modo, não se deve tratar da alocação de recursos sem entender os conceitos básicos do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e especialmente da Lei Orçamentária Anual (LOA). Todas essas conceituações encontram-se enraizadas no orçamento público.

Portanto, a Administração Pública é todo o aparelhamento do Estado planejado para realizar seus serviços, a fim de atender as necessidades coletivas. A administração em si não desenvolve apenas atos de governo; mas sim atos de execução, tendo maior ou menor autonomia funcional, conforme a competência do órgão e de seus agentes.

Assim a gestão pública é formada por órgãos integrantes da Administração, de modo que suas ações, programas e políticas estão a serviço dos cidadãos, visando atender às necessidades coletivas com serviços públicos de qualidade, conforme prevê um Estado Democrático de Direito baseado na soberania, cidadania e dignidade da pessoa humana, bem como no pluralismo político, base da Constituição Federal de 1988.

De acordo com Teixeira (2014, p. 9), a Lei 4.320/1964 institui dois instrumentos legais que servem de base no estabelecimento das normas gerais da gestão orçamentária e financeira:

Normas gerais de direito financeiro e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, além da Lei Complementar 101/2000, popularmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Não há que se falar em gestão financeira pública sem compreender os princípios estabelecidos nos dois normativos supracitados.

Desse modo, deve-se compreender o papel do Estado diante das necessidades e anseios sociais do povo, sendo que a execução das finanças públicas serve de instrumento fidedigno capaz de implementar políticas públicas que atendam a essas necessidades e anseios, sem sobrecarregar os gastos do Estado.

2.1 Os serviços públicos e suas formas de execução

Segundo Figueiredo (2006), o serviço público é qualquer atividade material feita pelo Estado ou por qualquer representante da função administrativa, com permissão constitucional e legal, a fim de implementar deveres resguardados pela Constituição Federal e que estejam em comum acordo com os interesses públicos, devendo ser concretizada sob o regime do Direito Público.

Indo nessa mesma direção está Bandeira de Mello (2007), quando afirma que o serviço público abrange toda atividade material produzida pelo Estado a fim de garantir a satisfação da coletividade, oferecendo-lhe utilidade ou comodidade. O Estado assume seus deveres sob um regime de Direito Público, que lhe garante prerrogativas de supremacia e restrições especiais, a fim de buscar interesses definidos como públicos dentro do sistema normativo vigente.

As formas de execução dos serviços públicos, apesar das divergentes concepções de sua abrangência e competência, devem estar sempre respaldadas pela titularidade estatal, conforme art. 175 da Constituição Federal de 1988: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

Portanto, cabe ao Poder Público prestar (direta ou indiretamente), através de concessão ou permissão, os serviços públicos para a sociedade, observando-se a competência dos entes da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), de modo que possam fazê-los de maneira direta a partir de seus órgãos públicos, ou ainda de maneira indireta, atribuindo a execução dessas atividades a entes particulares, que não sejam entes federativos, o que pode ser feito por meio de contratos de concessão e permissão ou por ato unilateral, designado de autorização (FAVERE, 2008).

2.2 Planejamento orçamentário

O planejamento é uma atividade administrativa que envolve fixação de objetivos e estratégias, traçando metas direcionadas ao objetivo proposto, avaliando caminhos, construindo um referencial futuro, definindo e organizando as ações propostas. Pode ser conceituado também como uma maneira de antecipar os resultados esperados e avaliar a possibilidade de execução dos mesmos, com a intenção de escolher de forma racional o melhor caminho para o alcance dos objetivos almejados.

O processo de planejamento compreende as seguintes funções: planejamento, execução, controle e avaliação. O planejamento, conforme já ressaltado, é um processo dinâmico de racionalização coordenada das opções, permitindo prever e avaliar cursos de ação alternativos e futuros, com vista na tomada de decisões mais

adequadas e racionais. A execução consiste em fazer com que as tarefas sejam realizadas de acordo com o plano, isto é, organizar e distribuir tarefas e delegar autoridade para a execução. O controle é o conjunto de ações para que as pessoas se comportem da forma determinada pelo plano, para isso comparando-se o previsto com o realizado, verificando-se os desvios e tomando-se as providências corretivas. E constituindo-se de certa forma um controle, podemos considerar; finalmente, a avaliação de resultados, após o que se inicia novo ciclo (MATIAS-PEREIRA, 2006, p. 230-231).

Segundo Ross, Werterfield e Jordam (1998), o planejamento financeiro e orçamentário estabelece o modo pelo qual seus objetivos podem ser alcançados, tendo por base a convicção de que a gestão administrativa é capaz de planejar o destino em longo prazo por meio de uma séria contínua de decisões bem concebidas, respaldadas em técnicas já testadas e aprovadas, permitindo uma visão acerca da realidade e diante das circunstâncias do presente, poder fazer uma previsão do futuro, em vez de deixar tudo ao acaso.

Desse modo, o planejamento orçamentário se baseia num procedimento lógico e organizado do desconhecido, pois a falta de direcionamento por parte dos gestores que, em sua maioria, não sabem administrar seus recursos financeiros, induzem as empresas a percorrerem caminhos danosos, colocando-as em dificuldades que podem ser irreversíveis.

Em tal contexto, o Orçamento Público é um documento legal onde consta a previsão de receitas e a estimativa de despesas que serão realizadas por um Governo em um determinado exercício:

O Orçamento público é o instrumento de gestão de maior relevância e provavelmente o mais antigo da administração pública. É um instrumento que os governos usam para organizar os seus recursos financeiros. Partindo da intenção inicial de controle, o orçamento público tem evoluído e vem incorporando novas instrumentalidades. No Brasil, o orçamento reveste-se de diversas formalidades legais. Sua existência está prevista constitucionalmente, materializada anualmente numa lei específica que “estima a receita e fixa despesa” para um determinado exercício. Por causa dessa característica, as despesas só poderão ser realizadas se forem previstas ou incorporadas ao orçamento (ENAP, 2013, p. 5).

Soma-se a isso o que cita o art. 2º da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, segundo a qual: “A Lei de Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica, financeira e programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade (contemplado também, na CF 88)”:

Princípio da Unidade

Compete a cada entidade de direito público ter apenas um orçamento, que seja baseado em política orçamentária única e estruturado uniformemente. Desse modo verifica-se que existe o orçamento da União, do Estado e do Município.

Princípio da Universalidade

A Lei orçamentária tem o dever de incorporar todas as receitas e despesas, de modo que nenhuma instituição pública fique de fora do orçamento.

Princípio da Anualidade

Existe o um período limitado de tempo a fim de se fazer as estimativas de receita e fixação da despesa, sendo que o orçamento deve compreender o período de um exercício, correspondente ao ano fiscal.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Esta pesquisa se constitui em um estudo de caso, com abordagem qualitativa a partir do método indutivo-constutivo, partindo de uma realidade observada na pesquisa de campo, cujos dados foram coletados por meio de um questionário semiestruturado aplicado a 30 (trinta) unidades operacionais e administrativas do CBMPA, visando investigar se a descentralização da gestão orçamentária permite o atendimento das demandas administrativas de todas as unidades do CBMPA e, em consequência, a melhoria dos serviços prestados à população paraense, bem como diagnosticar as diversas realidades por elas vividas.

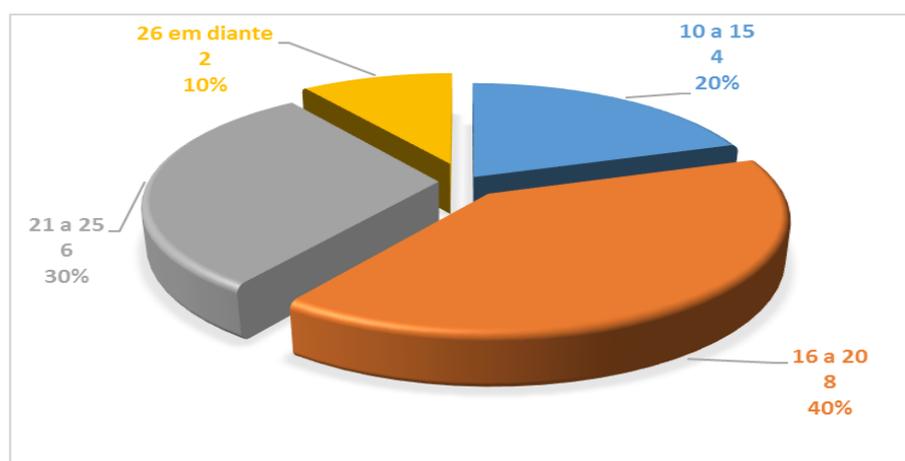
Em sua estrutura esta pesquisa segue o método estudo de caso que, segundo Yin (2008), geralmente busca apontar demandas do "como" ou "por que" da ocorrência de algum evento particular.

Desse modo, a interpretação da pesquisa partiu da avaliação e dados coletados junto aos atores envolvidos, pois conforme Chizzotti (2006), o conhecimento precisa ter uma participação ativa do sujeito-observador na medida em que ele interpreta os fenômenos estudados, dando a eles um significado. O objeto estudado não é neutro, já que tem inserido em si mesmo relações e significados construídos por outros sujeitos suas ações.

4 RESULTADOS DA PESQUISA

De todas as unidades para onde foram enviadas as questões para serem respondidas 20 unidades do CBMPA responderam, apurando-se inicialmente que todos os comandantes das unidades são homens. Apurou-se ainda que a maioria dos comandantes das unidades já serve ao CBM entre 16 a 20 anos (40%); apenas 2 já servem há mais de 26 anos (10%) (Gráfico 1), resultado que indica elevada experiência profissional dos participantes da pesquisa.

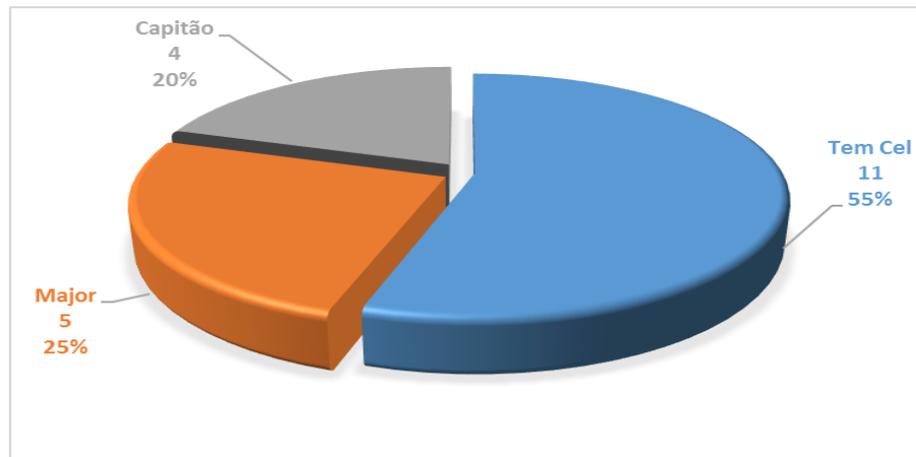
Gráfico 1 - Tempo de serviço no BM



Fonte: Dados da pesquisa (2016).

A pesquisa apurou que a maioria dos comandantes tem a patente de Tenente Coronel (55) e a minoria ocupa a patente de capitão do Corpo de Bombeiros (20%) (Gráfico 2).

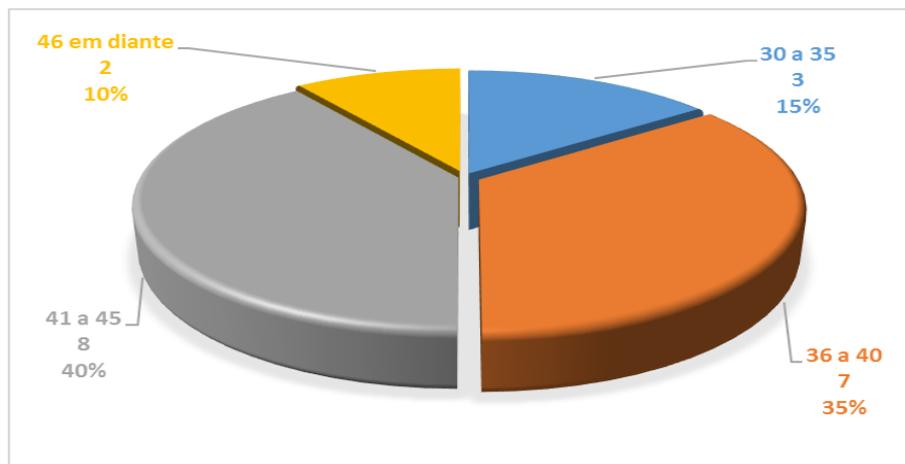
Gráfico 2 - Posto no CBM



Fonte: Dados da pesquisa (2016).

Relativamente à idade, observa-se que em sua maioria os comandantes são maduros, sendo que a maioria se concentra na idade entre 41 a 45 anos (40%) (Gráfico 3).

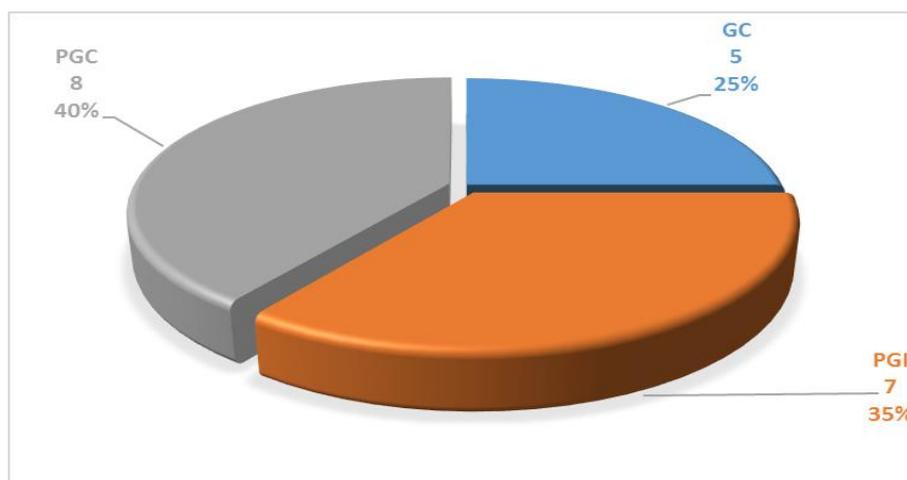
Gráfico 3 – Idade dos participantes da pesquisa



Fonte: Dados da pesquisa (2016).

Verifica-se no Gráfico 4 que a maioria dos entrevistados tem pós-graduação completa (40%), seguidos por quem tem pós-graduação incompleta (35%), 25% tem apenas a graduação em algum curso superior.

Gráfico 4 - Grau de escolaridade

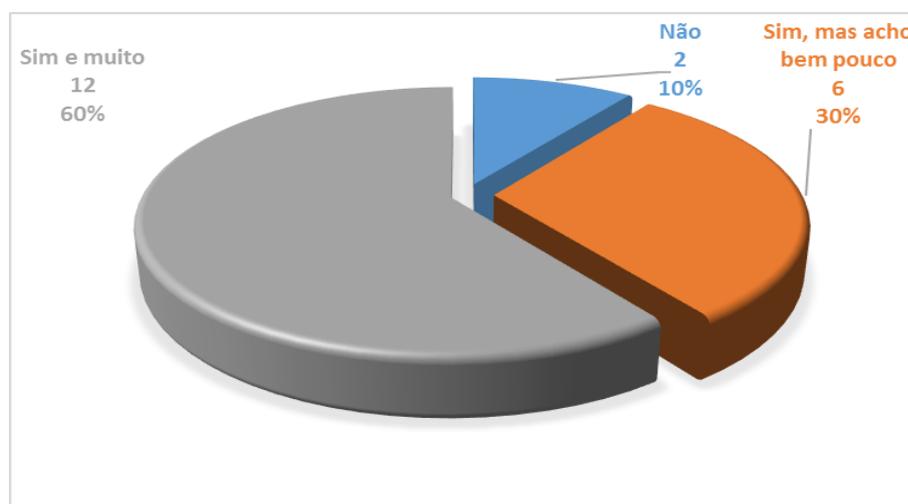


Fonte: Dados da pesquisa (2016).

Observa-se que a escolaridade apresentada pelos pesquisados aponta para uma característica do mercado atual de trabalho, no qual as exigências de escolaridade estão cada vez maiores, exigindo habilidades e competências individuais que, segundo afirma Fleury (2011), deveriam agregar ganhos para a empresa, seja ela pública ou privada, e valor social para os colaboradores.

Após a caracterização dos dados pessoais, efetivou aos participantes perguntas relativas à possível descentralização da gestão orçamentária do Corpo de Bombeiros do Estado do Pará (CBMPA), visando diagnosticar as diversas realidades vivenciadas por suas unidades operacionais do CBMPA. Desse modo, questionou-se se é possível haver uma gestão orçamentária autônoma em sua unidade, com repasse de verbas que sejam aplicadas em suas reais necessidades, obtendo-se que a maioria (60%) acredita na gestão orçamentária autônoma e 30% afirma ter alguma dúvida sobre o tema (Gráfico 5).

Gráfico 5 – Sobre se é possível haver uma gestão orçamentária autônoma em sua unidade, com repasse de verbas que sejam aplicadas em suas reais necessidades



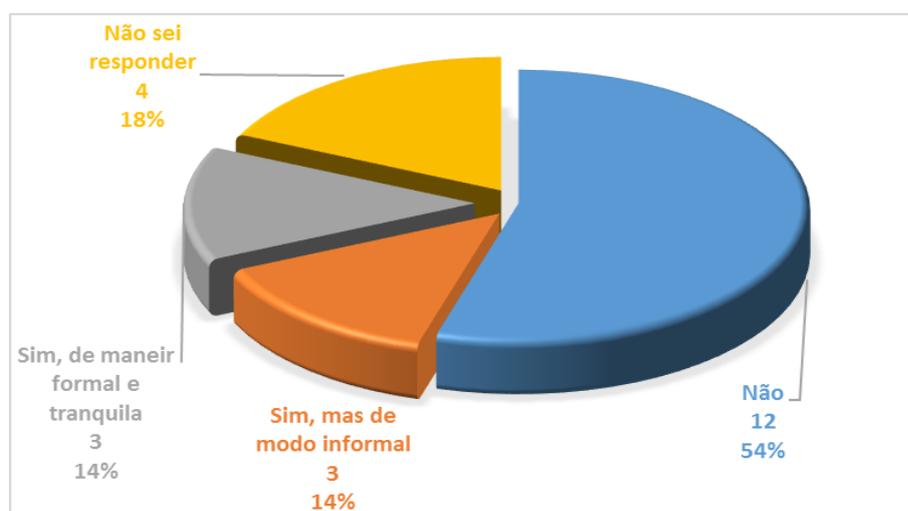
Fonte: Dados da pesquisa (2016).

Mediante o resultado acima, em relação aos que apresentam dúvidas sobre a questão da gestão orçamentária autônoma nas unidades operacionais do CBMPA, concorda-se com Bugarim *et al* (2011), quando os autores afirmam que as funções de gestão devem ser percebidas do modo sistêmico, considerando principalmente a necessária qualificação e o desenvolvimento de habilidades técnicas na medida em que a administração pública possui diversos instrumentos normativos que direcionam o gestor público na tomada de decisão, baseada no planejamento orçamentário estimado e execução financeira programada, ambos autorizados e fundamentados em lei (*latu sensu*).

No Estado do Pará, o processo de planejamento, gestão e execução orçamentária tem como base diversos sistemas corporativos: Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM), Sistema de Orçamento do Estado (SORE), Sistema de Execução Orçamentária do Estado (SEO WEB), Sistema de Gestão do PPA (GPPARÁ), Sistema de Gestão do Plano Plurianual (GepPA) e Sistema Integrado de Materiais e Serviços (SIMAS) a partir de atividades que normalmente são desempenhadas pelos setores responsáveis pelo planejamento estratégico e orçamentário, conforme institui o Decreto nº 1.625, de 18 de outubro de 2016, arts. 34 e 121, respectivamente.

Portanto, a adequada qualificação se faz necessária e, no caso deste estudo, considerando-se as especificidades associadas à necessidade de qualificação dos profissionais do CBMPA em todas as unidades para atuação na área de controle orçamentário e financeiro, observando-se a afirmação de Scarpin, Scarpin e Calijuri (2011), quando pontuam que o exercício de atividades contábeis e o pleno entendimento dos diversos tipos de relatórios contábeis exigem não somente conhecimentos teóricos, mas também prática que deve ser adquirida com a experiência e a continuidade dos estudos em prol de uma melhor formação e qualificação para o exercício da atividade, além do conhecimento dos aplicativos contábeis utilizados pelo setor financeiro. Nesse sentido, a pesquisa apontou que a maioria dos participantes da pesquisa (60%) não tem alguma prática controlada de gestão orçamentária; que apenas 14% têm uma prática mais formal e, ainda, com 54% afirmando que em sua unidade não existe prática alguma de gestão orçamentária que contemple as fases de planejamento, execução, monitoramento e avaliação (Gráfico 6).

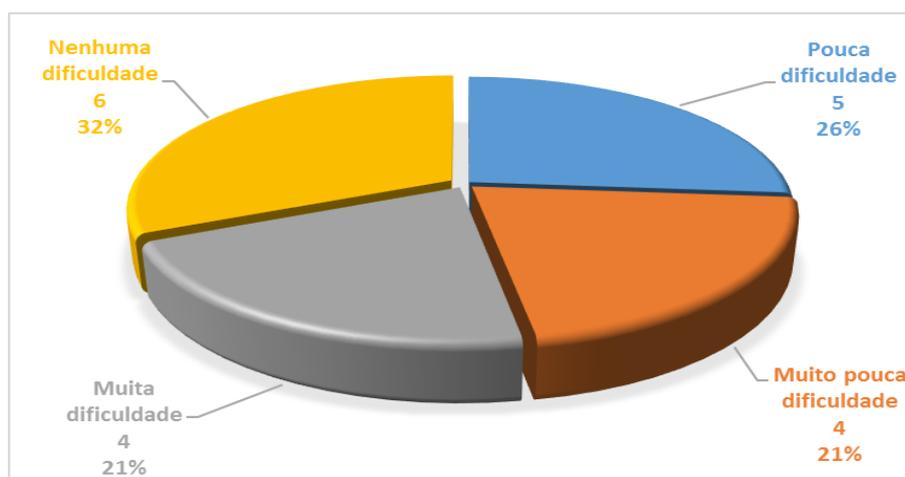
Gráfico 6 – Se na sua unidade existe alguma prática de gestão orçamentária que contemple as fases de planejamento, execução, monitoramento e avaliação



Fonte: Dados da pesquisa (2016).

No entanto, quando questionados se possuem alguma dificuldade em desenvolver ou coordenar uma gestão orçamentária autônoma em sua unidade, 32% dos comandantes participantes da pesquisa relataram não haver nenhuma dificuldade; 21% informaram muito pouca dificuldade; 26% disseram haver pouca dificuldade; ao passo que 21% afirmaram haver muita dificuldade para o desenvolvimento ou coordenação de uma gestão orçamentária autônoma em sua unidade (Gráfico 7).

Gráfico 7 - Se há alguma dificuldade em desenvolver ou coordenar uma gestão orçamentária autônoma em sua unidade

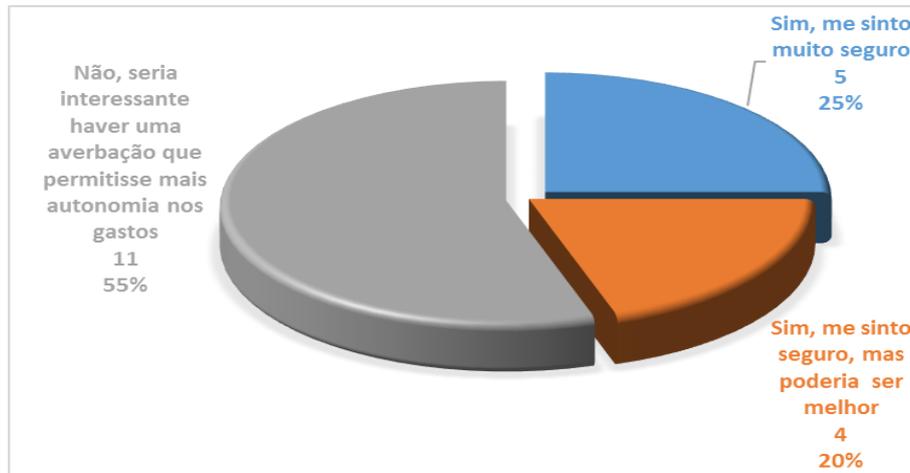


Fonte: Dados da pesquisa (2016).

Observa-se, portanto, que 79% indicaram a ausência de dificuldade para a gestão orçamentária autônoma no CBMPA, considerando-se, pois, capacitados para a gestão do que Ross, Werterfield e Jordam (1998) pontuam, ou seja, que o planejamento financeiro e orçamentário do CBMPA possui objetivos que podem ser alcançados, tendo por base a convicção de que a gestão administrativa da Corporação possui a capacitação adequada e necessária à gestão orçamentária autônoma no CBMPA, considerando-se a classificação de membros com perfil compatível com a atividade a ser desempenhada; a capacitação e qualificação desse efetivo para atuação na área e, por fim, a necessidade de elaboração de um manual básico de planejamento, execução e controle orçamentário e financeiro que facilite à Corporação o cumprimento das exigências legais quanto à gestão financeira e orçamentária, tal como preconizado por Favere (2008).

A pesquisa apurou também que a maioria se sente incomodada em se submeter diretamente à corporação quanto à gestão orçamentária, sendo verificado que a maioria (55%) defende mais autonomia, conforme demonstrado no Gráfico 8.

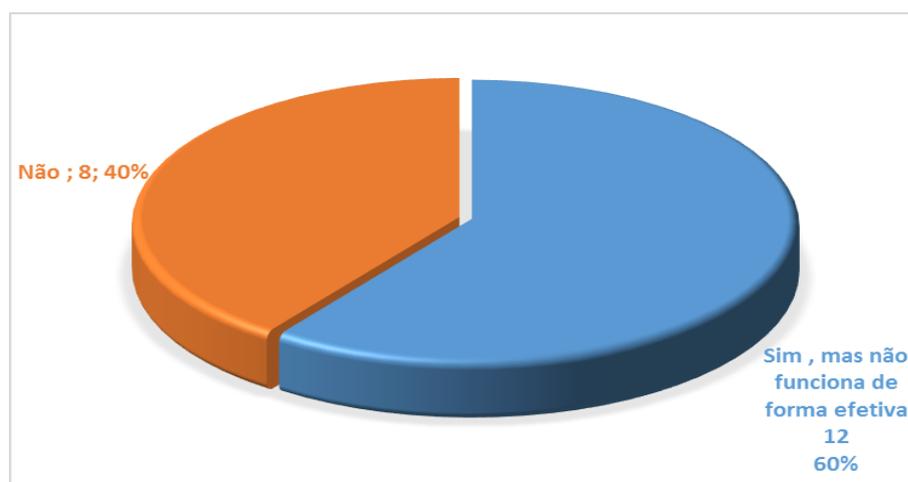
Gráfico 8 – Sobre se sentir seguro ao gerir o orçamento de suas atividades sendo que a averbação está atrelada ao repasse da corporação



Fonte: Dados da pesquisa (2016).

Nota-se que os comandantes participantes da pesquisa sentem-se seguros para a gestão orçamentária autônoma no CBMPA e a defendem em vista de que na atualidade a gestão orçamentária é extremamente dependente dos trâmites burocráticos e legais, além de ser caracterizada como inflexível, havendo o pleno entendimento de que a autonomia financeira, a gestão descentralizada, o controle efetivo da aplicabilidade de recursos financeiros e ainda o gerenciamento estratégico de indicadores de desempenho na prestação de serviços, pode lhes proporcionar meios para obter eficácia e eficiência em sua área de atuação na medida em que a gestão autônoma possibilitaria às unidades do CBMPA centrar o foco nas demandas e necessidades de cada unidade operacional.

Gráfico 9 - Se existe algum mecanismo de controle interno na prática da gestão em sua unidade



Fonte: Dados da pesquisa (2016).

Considerando-se que para Matias-Pereira (2006) em toda a gestão orçamentária, além das funções de planejamento e execução, deve existir o controle e a avaliação da gestão orçamentária, visando comparar o previsto com o realizado, verificando-se os desvios

e tomando-se as providências de correção das ações incompletas, indevidas ou irregulares, questionou-se aos comandantes participantes da pesquisa se existe algum mecanismo de controle interno na prática da gestão em sua unidade, obtendo-se que a maioria (60%) concorda que os mecanismos de controle da gestão orçamentária de sua unidade não funcionam de forma efetiva (Gráfico 9).

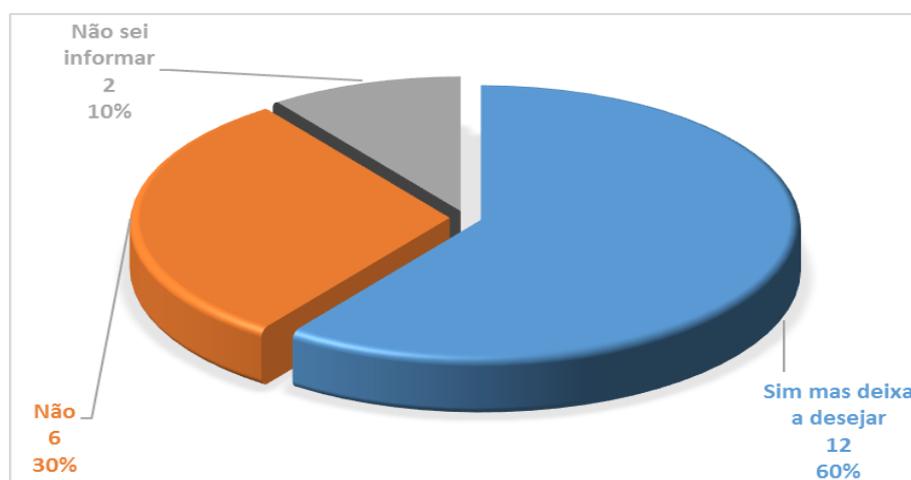
Tem-se que, conforme os resultados acima apresentados, os mecanismos de controle da gestão orçamentária uma gestão pública, como defendido por Teixeira (2014), são fundamentais para a correção e adequação do orçamento público, devendo a instituição primar pela efetividade dos mecanismos de controle para que haja eficiência na execução orçamentária e financeira, já que a legislação correspondente exige a coerente integração entre o planejamento e o que é realmente realizado.

Nesse sentido, concorda-se que o que afirma Di Pietro (1999), para que a Administração Pública deve ter atuação em prol da defesa e conservação dos bens, serviços e interesses da coletividade, sendo fundamental e imprescindível a eficiência dos mecanismos de controle para verificação da correta aplicação e destinação orçamentária.

Esta pesquisa permitiu o entendimento de que a Administração (gestão) Pública representa o conjunto das operações realizadas para gerir o patrimônio de uma instituição estatal sob a coordenação de uma pessoa com autoridade ou competência para praticar atos em nome da repartição, o gestor público ou ordenador de despesas, principalmente para a movimentação de recursos financeiros decorrentes da execução orçamentária, ou seja, o recebimento dos recursos estimados, a realização dos gastos programados e autorizados na lei orçamentária anual e também das operações de natureza extra-orçamentária.

Dessa forma, foram os participantes da pesquisa questionados se no modelo de gestão orçamentária atual, são atendidas as necessidades fundamentais das unidades da CBMPA, apurou-se que para 60% dos comandantes participantes da pesquisa, sim, mas que nem todas as demandas e necessidades são atendidas; para 30% as necessidades fundamentais das unidades da CBMPA não são atendidas; registrando-se que 10% não souberam informar (Gráfico 10).

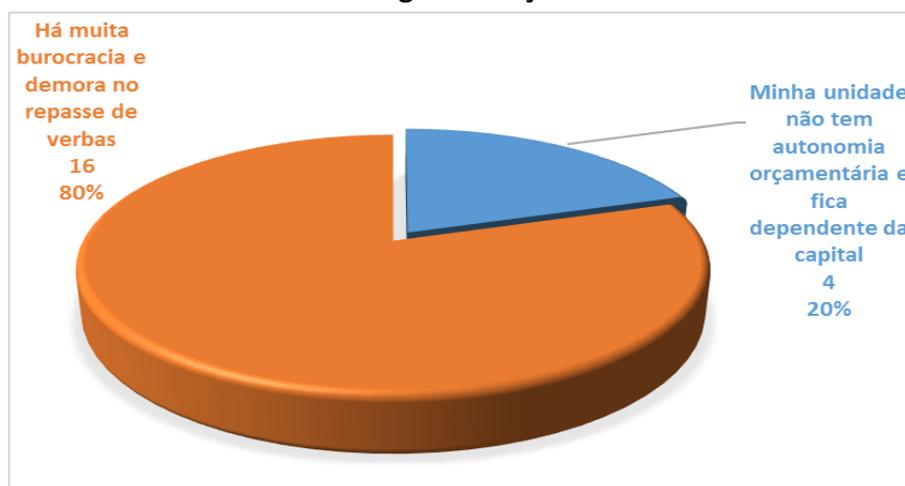
Gráfico 10 - Se no modelo de gestão orçamentária atual, em sua unidade as necessidades fundamentais são atendidas



Fonte: Dados da pesquisa (2016).

Os resultados acima são corroborados quando a pesquisa mostra claramente que uma grande maioria (80%) acredita que há muita burocracia e demora para a liberação de verbas a fim de resolver as demandas, necessidades e problemas das unidades do CBMPA; ao passo que para 20%, os principais problemas e dificuldades estão relacionados à falta de autonomia das unidades (Gráfico 11).

Gráfico 11 – Quais os principais problemas e dificuldades enfrentadas pela sua unidade em termos de gestão orçamentária



Fonte: Dados da pesquisa (2016).

No Gráfico 12 também fica explícito que, para a maioria (80%), a gestão orçamentária descentralizada pode ocorrer em sua unidade.

Gráfico 12 – Sobre acreditar que possa haver uma gestão orçamentária descentralizada de sua unidade a fim de melhor investir em seus gastos e rotinas administrativas



Fonte: Dados da pesquisa (2016).

Nesse sentido, os participantes da pesquisa que responderam sim ao questionamento acima foram instados a responder sobre o que poderia ser importante desenvolver e implementar em sua unidade a fim de haver uma gestão descentralizada e eficaz dos recursos orçamentários, sendo obtidas os seguintes posicionamentos:

- Deve haver uma séria arrecadação da vistoria técnica;

- Desde que haja uma competente fiscalização sobre os gastos que o comandante irá fazer e que todas as solicitações sejam comprovadas em sua veracidade para que não haja gastos desnecessários ou desviados para outros setores e também um tempo maior para darmos os pontos de nossas ações;
- Um mecanismo de controle de gastos;
- Um planejamento para aquisição de materiais e insumos dentro de um orçamento adequado;
- Que haja mais cursos preparatórios e técnicos a fim de melhor preparar os gestores das unidades;
- Que todos os comandados possam contribuir com ideias e sugestões para melhorar a gestão orçamentária, dentro de uma gestão participativa e compartilhada entre todos;
- Orientação qualificada por parte da corporação, a administração da capital do Estado;
- Um maior controle interno, prevendo gastos, realizando rotinas administrativas de controle e monitoramento dos investimentos;
- Maior autonomia administrativa, capaz de ampliar as ações para o campo do controle interno dos gastos;
- Treinamentos e capacitações para melhor compreender a gestão orçamentária descentralizada;
- Desenvolvimento de técnicas para um bom planejamento, execução, monitoramento e avaliação da gestão orçamentária;
- Mais autonomia administrativa orçamentária;
- Fiscalização e vistoria técnica permanentes, a fim de se garantir uma gestão competente;
- Uma planilha modelo capaz de direcionar os gastos e prever emergências, caso ocorram;
- Deve-se desenvolver uma cultura interna voltada à excelência dos resultados, com o mínimo de gastos, a fim de que sejam bem aplicados e resolvam problemas rotineiros e emergências da unidade.

Mediante os resultados da pesquisa é importante destacar algumas respostas das unidades questionadas sobre a descentralização da gestão orçamentária, já que a pesquisa apontou que a maioria (60%) acredita na gestão orçamentária autônoma e, portanto, aponta para a necessidade de envolvimento dos gestores na administração pública indireta. Nesse sentido, cita-se Teixeira (2001, p. 27), para quem esse ato de fazer parte, tomar parte, ser parte em um processo de gestão da atividade pública implica pensar o todo, a sociedade e o Estado de modo a contribuir para a relação dessas mesmas partes entre si. Desse modo, é relevante aplicar esse conhecimento organizacional em instituições públicas, pois também são entidades administrativas subordinadas a outros entes que compõem a governança. Planejamento financeiro, gestão orçamentária e capital intelectual (considerando que todos os entrevistados possuem nível superior de escolaridade) parecem estar alinhados quando o assunto é uma boa gestão.

Entre os pesquisados verificou-se que a maioria (55%) defende mais autonomia na gestão orçamentária, situação que já é realidade em outros estados da Federação, como São Paulo e Ceará, observando-se que outros estados brasileiros estão aderindo ao modo descentralizado de gerir o orçamento, o que sugere ser uma medida que pode favorecer a governança com um todo, especialmente no Poder Executivo, que se divide em diversas secretarias, subsecretarias, departamentos, unidades, etc.

Conforme Saltoratto (1998), o atual Sistema de Administração Financeira e Orçamentária do Estado de São Paulo, que reúne tanto a Polícia Militar como o Corpo de Bombeiros, teve sua implantação a partir do Decreto-Lei nº 233, de 28 de abril de 1970 e outras normas vigentes da Administração Pública Centralizada ou Direta, dando disciplina em casos de estrutura, organização, atribuições e competências dos órgãos e responsáveis pelas Unidades de Administração Financeira e Orçamentária.

Nesse sistema que está em vigor na Administração Pública Estadual, segundo a referida norma (Decreto-Lei nº 233), existem as *Unidades Orçamentárias*, que são os órgãos subordinados ou vinculados de maneira direta ao Governador ou Secretários de Estado. As *Unidades Orçamentárias* são desdobradas em *Unidades de Despesa*, a fim de melhor elaborar e executar o orçamento. Estas últimas são repartições subordinadas, direta ou indiretamente, aos dirigentes que respondem pelas Unidades Orçamentárias (que nesse caso seriam os comandos gerais da PM ou do Corpo de Bombeiros).

A pesquisa nas unidades do Pará aponta que a maioria (60%) concorda que os mecanismos de controle da gestão orçamentária de sua unidade não funcionam satisfatoriamente. E que também a maioria (60%) crê que apesar de serem atendidas as necessidades fundamentais, elas deixam a desejar. Existe, portanto, a necessidade de uma boa gestão orçamentária, a qual já vem sendo feita em diversas partes do mundo, onde cada organização e empresa prima pela boa tomada de decisões, coordenando múltiplas atividades, conduzindo pessoas, avaliando desempenhos e fomentando o alcance de objetivos previamente programados.

Nesse ponto a administração é tão importante quanto o próprio trabalho que deva ser feito. A administração não é um fim em si mesma, mas um meio para se chegar ao que deve ser feito da melhor maneira possível, gastando o menor recurso e tendo a melhor *eficiência e qualidade* (SALTORATTO, 1998).

Na pesquisa verifica-se que a grande maioria (80%) acredita que há muita burocracia quando se trata de liberar verbas e recursos para solucionar problemas das unidades. Caso houvesse uma legislação própria, possivelmente fosse mais fácil resolver problemas pequenos e até de média complexidade dentro das unidades espalhadas pelo estado do Pará.

A pesquisa no estado do Pará apontou que a maioria (80%) acredita ser possível que uma gestão orçamentária descentralizada possa ocorrer em sua unidade, de modo a favorecer a vida administrativa de sua gestão.

Dentre as respostas mais contundentes e apropriadas que podem ser destacadas na questão 10, sobre o que seria importante desenvolver e implementar em sua unidade a fim de haver uma gestão descentralizada e eficaz dos recursos orçamentários, as de número 4 “Um planejamento para aquisição de materiais e insumos dentro de um orçamento adequado”; 6 “Que haja mais cursos preparatórios e técnicos a fim de melhor preparar os gestores das unidades”; 9 “Orientação qualificada por parte da corporação, a administração da capital do estado”; 11 “Maior autonomia administrativa, capaz de ampliar as ações para o campo do controle interno dos gastos”; 13 “Treinamentos e capacitações para melhor compreender a gestão orçamentária descentralizada”; e 20 “Deve-se desenvolver uma cultura interna voltada à excelência dos resultados, com o mínimo de gastos, a fim de que sejam bem aplicados e resolvam problemas rotineiros e emergências da unidade” são as mais acertadas no sentido de construir uma mentalidade que possa favorecer a gestão orçamentária descentralizada nas unidades do CBMPA.

Considerando as experiências dos estados de São Paulo e Ceará, a pesquisa sobre a descentralização do orçamento no Corpo dos Bombeiros do Estado do Pará apresenta boas possibilidades e desafios para uma gestão descentralizada nesse órgão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Corpo de Bombeiros do Pará tem grandes desafios pela frente, além de sua missão de preservar vidas humanas e atender a diversos tipos de ocorrências, desde atendimento pré-hospitalar, até ajudar em casos de catástrofes, incêndios e outras situações. Para isso, precisa restar em boas condições não somente físicas, de treinamento de seu efetivo, mas com uma boa gestão administrativa e orçamentária a fim de poder dar respostas oportunas e adequadas em situações de crise e de emergências diversas.

É importante que haja uma certa autonomia nas ações administrativas, pois cada Unidade do CBMPA tem suas realidades e necessidades singulares que somente seu gestor conhece e busca soluções, dentro de suas atribuições legais, a fim de manter o desenvolvimento de suas atividades no Estado.

Uma Unidade Orçamentária capaz de ser descentralizada requer esforço político e administrativo, competente, uma vez que é de responsabilidade de todos os gestores das unidades o bem comum e a lisura no processo administrativo público.

Este trabalho não esgotou o assunto, já que foram identificadas algumas dificuldades e desafios importantes neste tema. A monografia alcançou seu objetivo que foi “verificar se a descentralização da gestão orçamentária do CBMPA é possível e necessária para a melhoria dos serviços prestados à população paraense”.

Os resultados apontaram em sua maioria que os gestores das unidades precisam ter maior autonomia nos gastos, desde que sejam orientados, reinados e capacitados para desenvolver esse tipo de gestão, que não tem medo de assumir a gestão autônoma pois em muitos casos as unidades tem realidades singulares que requerem ações específicas, e segundo a maioria, ocorre muita demora e excesso de burocracia para se obter respostas práticas da corporação com sede na capital.

REFERÊNCIAS

- BUGARIM, Maria Clara Cavalcante; CARNEIRO, Juarez Domingues; BOARIN, José Joaquim; FAUSTINO, José Odilon. **Gestão pública responsável: uma abordagem do sistema CFC/CRCS**. Curitiba: Juruá, 2011.
- CHIZZOTTI, A. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2006.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- ENAP - Escola Nacional de Administração Pública. **Orçamento Público Conceitos Básicos**. Brasília 2014 Atualizado em: dezembro de 2013. Disponível em <[http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/2170/Or%C3%A7amento%20P%C3%BAblico%20Conceitos%20B%C3%A1sicos%20-%20M%C3%B3dulo%20\(1\).pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/2170/Or%C3%A7amento%20P%C3%BAblico%20Conceitos%20B%C3%A1sicos%20-%20M%C3%B3dulo%20(1).pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: mai 2016.
- FAVERE, Flávia Carolina de. **Análise da tutela do consumidor na prestação de serviços públicos**. Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2008
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

FLEURY, Afonso *et al.* **Gestão estratégica do conhecimento**: integrando aprendizagem, conhecimento e competências. São Paulo: Atlas, 2011.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26.ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

ROSS, Stephen A., WERTERFIELD, Randolph W.; JORDAM, Bradford D. **Princípios de administração financeira**. Tradução Antonio Zoratto Sanvicente. São Paulo: Atlas, 1998.

SALTORATTO, Dilson Pedro. **A boa gestão orçamentária**: instrumento indispensável ao comandante que busca eficiência e qualidade para o Corpo de Bombeiros. Polícia Militar do Estado de São Paulo. Centro de Aperfeiçoamento e Estudos Superiores. Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais - CAO/I/98. São Paulo, 1998.

SCARPIN, Maria Aparecida; SCARPIN, Jorge Eduardo; CALIJURI, Mônica Sionara Schpallir. **Estratégias de marketing e sua utilização como ferramenta competitiva para as empresas de contabilidade**. Trabalho apresentado na IX Convenção de Contabilidade do Rio Grande do Sul, Gramado, agosto de 2011.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global**: desafios da participação cidadã. São Paulo: Cortez, 2001.

TEIXEIRA, Alex Fabiane. **Gestão orçamentária e financeira**: apostila. Brasília: ENAP, 2014.

YIN, R. K. **Case study research**: design and methods. 4. ed. London: Sage, 2008.

Paulo, SP: Atlas, 2014.