

# programa de orçamento do curso superior de graduação da escola brasileira de administração pública

**Aluízio Loureiro Pinto**  
**José Teixeira Machado Jr.**  
Professôres da EBAP

A Revista tem a satisfação de publicar nesta seção o Programa da cadeira de Orçamento do Curso Superior de Graduação da Escola Brasileira de Administração Pública, elaborado pelos Professôres Aluízio Loureiro Pinto e José Teixeira Machado Jr.

A metodologia com que o programa está apresentado reveste-se de certa originalidade em relação ao que geralmente se faz nas escolas superiores do País. Por isso nosso interêsse em divulgar êsse trabalho.

## APRESENTAÇÃO

Este sílabo representa um esforço no sentido de estruturar um curso de administração orçamentária em que a teoria e a prática se interpenetrem de modo a oferecer, nesse campo, uma compreensão mais adequada da realidade brasileira.

A partir de 17 de março de 1964, com a Lei n.º 4320, o Brasil adotou características gerais de classificação e programação relacionadas com o que se convencionou chamar modernamente de *orçamento-programa*. Três, pelo menos, foram as razões que levaram à adoção da nova sistemática. Primeiro, a importância crescente do orçamento público como um instrumento da política econômica de desenvolvimento nacional. Segundo, a necessidade de racionalizar as decisões a longo prazo relativas aos investimentos públicos. Finalmente, a busca de instrumentos adequados para aumentar a eficiência da administração pela criação do hábito da programação no desempenho das atividades governamentais.

Esses aspectos serão estudados no curso sob três óticas convencionalmente chamadas: 1) econômica, 2) de planejamento, e 3) de programação administrativa. Dessa maneira será possível analisar as questões fundamentais do problema central da teoria e prática orçamentárias contemporâneas, que pode ser assim resumido: *como otimizar a utilização dos recursos do Estado entre as várias necessidades da sociedade*.

Do ponto de vista metodológico, o curso procurará dar ao estudante uma *visão sistêmica* do processo orçamentário, isto é, procurará mostrar as inter-relações das várias estruturas que compõem o processo de alocação dos recursos públicos e seu controle dentro do supra-sistema de governo.

Será possível, assim, identificar e avaliar as influências diretas e indiretas de determinados órgãos da administração brasileira sobre o processo orçamentário, mesmo que formalmente não estejam com êle relacionados. O Banco Central, por exemplo, não tem, aparentemente, qualquer relação com a elaboração, execução e controle do orçamento federal. Do ponto de vista sistêmico, todavia, sua atuação é relevante na medida em que, ao controlar a taxa dos depósitos compulsórios dos bancos, pode aumentar ou diminuir as disponibilidades de caixa temporariamente à disposição do governo para o atendimento de seus compromissos orçamentários.

A fim de corrigir quaisquer tendências para a análise, em abstrato, desses vários aspectos da administração orçamentária, o curso utilizará a realidade brasileira como contexto. Com esse intuito, diversos trabalhos práticos serão efetuados pelos estudantes e conferencistas experimentados serão convidados para exposições e debates.

Rio de Janeiro, março de 1968.

## I. O ORÇAMENTO COMO DISCIPLINA ACADÊMICA

Em virtude de sua importância entre as funções organizacionais, o orçamento é matéria obrigatória no currículo das escolas de administração. A maneira pela qual ela é ministrada, porém, varia consideravelmente entre países e, nestes, entre escolas e pro-

fessôres. Dentro da subcultura administrativa brasileira há grande tendência para concentração nos aspectos jurídico-fiscais e técnicos do orçamento. Essa orientação, ainda que válida em determinadas circunstâncias, não se ajusta à presente concepção brasileira de administração orçamentária que fez o orçamento um auxiliar do planejamento.

### 1. *Conceito atual de orçamento*

O campo de estudos orçamentários é caracterizado, atualmente, por dois elementos: 1) a idéia de programação, e 2) a contribuição interdisciplinar.

A idéia de programação está diretamente associada ao surgimento, por volta de 1915, nos Estados Unidos, do chamado *performance budget*, hoje consagrado como orçamento-programa. Na década dos cinquenta essa idéia foi extremamente popularizada na literatura americana de administração, devido, em grande parte, às recomendações da Primeira Comissão Hoover, e exportada com os estudantes estrangeiros que regressavam aos seus países de origem após treinamento em repartições e universidades americanas. Ao colocar ênfase nos fins a serem atingidos pela administração e na necessidade de otimizar a distribuição e utilização de recursos para atingir os objetivos desejados, o orçamento-programa transplantou para o terreno financeiro a idéia de planejamento. Dêsse modo, a ligação entre o planejamento a longo prazo (as linhas gerais de ação para atingir os objetivos amplos do govêrno) e o planejamento a curto prazo (adaptação de métodos e objetivos a situações cambiantes anuais) pôde ser feita.

O afã planejamentista do pós-guerra consolidou essa compatibilidade. A definição de Pedro Muñoz Amato sôbre o orçamento moderno sintetiza bem essa nova concepção: "um plano de ação expresso em têrmos financeiros".<sup>1</sup>

A contribuição do orçamento-programa, todavia, não deve ser vista como tendo cessado nesse nível macroscópico da alocação de recursos. Essa, aliás, é uma tendência característica das autoridades planejadoras-financiadoras do govêrno federal brasileiro. O grande potencial ainda inexplorado no orçamento-programa consiste, precisamente, em forçar o administrador a pensar, em têrmos logísticos, na organização dos meios destinados a atingir os objetivos amplos fixados pela administração. As técnicas do PERT, por exemplo, têm sido usadas como auxiliares na programação administrativa para a execução de obras públicas, pois indicam ao administrador, de forma antecipada, quando e onde deve intervir, forçando-o a pre-

<sup>1</sup> MUÑOZ AMATO, Pedro, Orçamentos (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas 1958 - p. 7 - Tradução de Benedicto Silva - na série Cadernos de Administração Pública n.º 41).

parar-se para êsses eventos. O ideal será atingido quando, ao lado da elaboração da proposta orçamentária, cada repartição preparar, desde os níveis operacionais mais baixos, um programa administrativo que especifique, com minúcias, o pessoal necessário, onde buscá-lo, suas qualificações, o início das operações, suas inter-relações com outras partes do sistema administrativo, e assim por diante.

Várias das referências feitas à idéia de programação conduzem, de imediato, ao tema da contribuição interdisciplinar. As técnicas PERT, nascidas na indústria, são um híbrido produto da economia e da engenharia. A conceituação do orçamento como instrumento do planejamento econômico coloca-o, de imediato, na área de influência do economista. Sob a influência do economista, os orçamentos públicos, que eram considerados simples demonstrações das receitas e despesas do govêrno, passaram a ser vistos como um complexo fenômeno de alocação eficiente de recursos escassos a necessidades abundantes de um determinado sistema.

Ao se concentrarem no problema alocativo da decisão orçamentária os economistas trouxeram, para a análise do fenômeno, complexos modelos matemáticos.<sup>2</sup> A programação linear, as análises de custo-benefício, a pesquisa operacional, entre outras, são algumas das inovações refinadas que economistas (e engenheiros) têm desenvolvido no estudo do problema da alocação de recursos.

Do ponto de vista da Ciência Política e da Sociologia, a compreensão do complexo processo orçamentário dentro do sistema político-administrativo tem servido para trazer ao realismo aqueles que pensam que a utilização das refinadas técnicas dos economistas eliminará os comportamentos "irracionais" dos participantes desse sistema. Graças a essas contribuições tem sido possível identificar as várias forças que atuam no processo de alocação de recursos públicos através do orçamento. O que antes era visto como um processo estático passou a ser encarado como parte de um processo altamente dinâmico, em que as decisões políticas, muitas das vezes, sobrepoem-se às decisões técnicas engendradas pelos modelos rigorosos dos economistas e engenheiros.

Em resumo, pode-se dizer que o conceito atual de orçamento se caracteriza pelo seguinte:

1. grande preocupação com o orçamento como um dos processos centrais de racionalização da alocação dos recursos do Estado pelas múltiplas e variegadas necessidades públicas;
2. ênfase na programação orçamentária como meio de dar flexibilidade ao planejamento a longo prazo;

<sup>2</sup> Ver, por exemplo, WILLIAMS, Allan, *Public Finance and Budgetary Policy* (Nova Iorque: Frederick A. Praeger, 1963) e MUSGRAVE, Richard A., *The Theory of Public Finance* (Nova Iorque, McGraw-Hill, 1959).

3. preocupação em utilizar o orçamento como instrumento de programação administrativa, através da melhoria de informações, do estabelecimento de objetivos, linhas de ação operacionais, e controle;

4. compreensão das interligações do orçamento com os sistemas econômico, político e administrativo e o complexo de influência mútua que ocorre entre eles.

## 2. *O ensino de orçamento no Brasil*

Existe, nas escolas de economia, direito e administração uma tendência perfeitamente compreensiva, à luz do grau de desenvolvimento administrativo do País, de ensinar orçamento sob dois enfoques básicos:

- 1) o orçamento como um instrumento jurídico-fiscal; e
- 2) como técnica orçamentária.

Pelo primeiro enfoque, o orçamento é visto como o resultado de um requisito legal pelo qual o Executivo solicita ao Legislativo poderes formais para realizar receitas e executar despesas. Ênfase é dada ao aspecto formal do orçamento. Por exemplo:

- a) o orçamento é ou não é lei;
- b) os princípios aos quais deve obedecer (universalidade, unidade, etc.);
- c) a natureza dos componentes da receita.

No segundo enfoque, procura-se ensinar como fazer o orçamento, isto é, de que maneira as despesas são estimadas pelo Executivo e fixadas pelo Legislativo ou como pagar as despesas do exercício findo. Assim, são excluídas questões fundamentais do processo orçamentário relacionadas com os aspectos econômicos e políticos da alocação de recursos governamentais, embora não o sejam os aspectos puramente técnicos de como elaborar o orçamento-programa.

A menção desses dois enfoques mais comuns não tem o intuito de diminuir sua importância em muitos casos em que assim o exigem o escopo do ensino da matéria, a clientela e os recursos docentes das escolas. A desvantagem principal dessas orientações, todavia, reside na visão estática do orçamento. É claro que há aspectos jurídicos, fiscais, contábeis e técnicos a serem considerados em qualquer estudo dos orçamentos públicos. Tais aspectos, contudo, darão ao administrador uma visão deturpada do processo orçamen-

tário na medida em que se concentrem na forma e não na substância dêsse processo. Por outro lado, o estudo estático do orçamento tende a “congelar” o conhecimento do estudante naquele estágio que está sendo objeto do ensino em determinado tempo. Com as constantes mudanças de legislação e providências administrativas relativas ao orçamento no Brasil, qualquer estudante que aprenda exclusivamente o que está sendo dado em 1968, por exemplo, estará fadado, no dizer de Veblen, a desenvolver uma “incapacidade treinada” na matéria.

A nova orientação seguida na EBAP, particularmente para o Curso Superior de Graduação, busca superar essas deficiências pela adoção dos critérios modernos da teoria e da prática orçamentárias. Procura, basicamente, dar ao estudante conhecimentos do orçamento como um instrumento de tomada de decisão para o governo. Essa é uma visão dinâmica que incorpora os aspectos estáticos já mencionados porque eles vão dar ao estudante um contacto com a realidade orçamentária em determinado momento. Jamais, porém, essa realidade é considerada como terminal.

Talvez poucas escolas no Brasil tenham um programa de estudos tão avançados na área orçamentária, onde 5 horas semanais de ensino são ministradas. A EBAP foi a primeira escola a ensinar o orçamento-programa no Brasil, antes mesmo de sua introdução formal pela Lei n.º 4 320.<sup>3</sup> Atualmente, seus programas de orçamento estão estreitamente ligados aos demais programas na área da política econômica, financeira e da contabilidade. É possível dizer-se que a EBAP está iniciando, no Brasil, um novo enfoque para o estudo do orçamento, o *enfoque sistêmico*, que será discutido mais adiante e que talvez venha a perdurar por muito tempo até que as outras escolas onde se estuda administração passem pelo estágio do ensino do orçamento-programa até atingir o novo ponto.

## II. NATUREZA E OBJETIVOS DO CURSO

A visão moderna do orçamento como um plano de governo determina, justificadamente, a ênfase dada ao orçamento-programa no presente curso. Conseqüentemente, grande parcela de tempo será dedicada à parte prática envolvida em programação orçamentária. Muitos pontos considerados como intrínsecos à administração orçamentária, por exemplo: receita, crédito público e normas contábeis, serão deixados de fora, pois os mesmos já foram ou serão objeto de tratamento profundo em cadeiras específicas. Em última análise, o curso procurará dar ao estudante uma visão atualizada da teoria e da prática orçamentárias e de como se aplicam elas ao Brasil.

<sup>3</sup> Mérito seja concedido ao DASP que, na década dos quarenta, nos seus cursos de administração orçamentária, iniciou a difusão teórica da nova técnica no País.

### 1. *Composição e seqüência do curso*

O curso está dividido em três partes. Na primeira, os conceitos básicos, as funções do orçamento no govêrno moderno e a orientação geral do curso serão discutidos. Na segunda parte, a administração orçamentária brasileira, nas suas vinculações íntimas com o planejamento, será objeto de uma análise sistêmica. Conforme foi explicado, os vários órgãos da administração federal ligados ao processo orçamentário serão identificados, e suas várias funções contributivas para a dinâmica desse processo, estudadas. Com a designação de "Orçamento-programa — teoria e prática", a terceira parte é dedicada ao estudo dos conceitos básicos e da estrutura orçamentária criada pela Lei n.º 4 320, de 17 de março de 1964. Essa parte será objeto de maior volume de aulas de modo a permitir ao estudante atividades práticas de aplicação dos critérios funcionais e programáticos contidos no orçamento-programa.

Seminários sôbre três tópicos considerados mais importantes na administração orçamentária brasileira serão realizados na quarta parte. As conclusões e recapitulação do curso ocorrerão na quinta parte.

Com essa seqüência espera-se dar ao estudante uma visão lógica da administração orçamentária brasileira, começando com uma introdução teórica, passando pela componente ambiental do orçamento público e chegando à parte central do orçamento-programa como instrumento de planejamento a curto prazo.

### 2. *Orientação e objetivos específicos*

Duas características do curso devem ser imediatamente realçadas:

1) ênfase no orçamento federal, e 2) preocupação exclusiva com o lado das despesas no orçamento. Essas características não impedirão, contudo, que vários aspectos do orçamento em outras esferas do govêrno sejam analisados e que o lado da receita venha a ser discutido no curso.

No que diz respeito ao seu desenvolvimento metodológico, o curso procurará dar uma visão sistêmica do orçamento não só do ponto de vista das influências políticas que sofre, mas também da estruturação lógica do orçamento-programa que exige vários pré-requisitos institucionais nem sempre presentes em culturas que não a norte-americana. Dêsse modo, por exemplo, será possível verificar que é extremamente difícil pensar em estabelecimento de custos de programas e projetos quando o acompanhamento contábil da execução orçamentária não acompanha a mesma sistemática.

Os objetivos do curso podem ser assim resumidos:

1. familiarizar o estudante com os mais novos conceitos de orçamento como instrumento de ação governamental;
2. expor e analisar a teoria e a prática do orçamento-programa;
3. integrar conhecimentos relevantes de outras cadeiras através da visão sistêmica do processo orçamentário;
4. oferecer uma oportunidade para que o estudante possa, através da prática reduzida, familiarizar-se com algumas das dificuldades inerentes ao processo de elaboração orçamentária;
5. discutir os principais problemas orçamentários no nível federal, e, freqüentemente, nos demais níveis de governo, e
6. informar o estudante sobre a legislação que regulamenta os orçamentos públicos, e sobre o papel dos vários órgãos do governo no processo orçamentário.

### 3. *Posição curricular e natureza da clientela*

A colocação do orçamento no último ano do Curso de Graduação oferece ao estudante oportunidade adicional para que consolide a sua visão interdisciplinar. Os conhecimentos adquiridos nos cursos de Sociologia, Ciência Política, Introdução à Administração e Organização e Métodos, por exemplo, serão extremamente úteis na compreensão das várias partes do curso. A parte de análise administrativa, objeto da cadeira de O & M, será de grande importância na unidade em que o problema da programação administrativa é abordado. O curso é, aliás, construído em torno da idéia de que muitos dos pontos normalmente abordados em cursos de orçamento já foram objeto de disciplinas específicas e são dominados pelos estudantes.

Evita-se, assim, sua repetição desperdiçadora.

O planejamento do curso levou em consideração, igualmente, o tipo de clientela, e sua posição em dois "tempos". Primeiro, como estudantes amadurecidos e interessados em um curso sobre orçamento que, sem ser elementar, não fôsse também demasiadamente teórico. Daí terem os professores procurado oferecer um curso em que a teoria e a prática se equilibrem. Segundo, como futuros *técnicos de administração* que estarão basicamente engajados — se porventura vierem a trabalhar com orçamentos — em aspectos gerais de programação orçamentária. O curso procura, por isso, dar ao estudante informações e treinamento suficientes para que ele seja capaz de resolver os problemas mais complexos do orçamento-programa. Embora o curso procure discutir os problemas orçamentários relacionados basicamente com as estruturas e práticas correntes em



1967-68, houve uma preocupação constante de evitar que os estudantes fôssem informados e treinados nas minúcias das práticas existentes.

### III – PROGRAMA E PLANO DE ENSINO

#### 1. *Conteúdo*

#### PARTE I – INTRODUÇÃO

##### Unidade I – *O Conceito de Orçamento*

O orçamento como uma das funções básicas de captação, alocação e controle de recursos de qualquer organização. Principais características dos orçamentos governamentais e privados. A necessidade de uma visão sistêmica do orçamento público, como meio de compreender as inúmeras variáveis que afetam essa função central de qualquer organização.

Leituras Obrigatórias: BURKHEAD, Jesse – “El Presupuesto y el Gobierno Moderno” – in: *El Sistema Presupuestario Gubernamental* – Centro Regional de Ayuda Técnica – AID – México, 1965.

Leituras Complementares: SANT’ANNA E SILVA, Sebastião – *Princípios Orçamentários* – Cadernos de Administração Pública, n.º 6 – EBAP/FGP.

VAENNA, Maurício – *Orçamento Empresarial e seu Controle* – Ed. Atlas S/A – 1966.

##### Unidade II – *Evolução do Orçamento Moderno: Fases*

Análise das relações entre a apresentação e o uso do orçamento público e o estágio histórico da sociedade.

Leitura Obrigatória: MACHADO JR., José Teixeira – “Classificação das Contas Públicas no Brasil” – in: *Classificação das Contas Públicas* – FGV, Rio de Janeiro, 1967.

##### Unidade III – *Orçamento, Planejamento e Política Fiscal*

O Governo como parte (subsistema) do sistema econômico e a função do orçamento como instrumento de atendimento das necessidades coletivas, redistribuidor de rendas, estabilizador e corretor de dificuldades conjunturais e promotor do desenvolvimento econômico.

Leituras Obrigatórias: CAMPOS, Roberto de Oliveira – “Goethe, a Rádio Armênia e a Economia Brasileira” – *in: Do outro Lado da Cerca*, Rio de Janeiro, APEC, 1967.

## PARTE II – O SISTEMA ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO

### Unidade I – *Conceitos e Características Básicas*

Conceituação e relações entre os sistemas orçamentário, de administração financeira, contabilidade e auditoria. Repartição das funções de planejamento e orçamentação e programação financeira entre os vários órgãos federais. O papel-chave do Ministério da Fazenda. O Legislativo como parte do sistema. O novo papel do Tribunal de Contas.

### Unidade II – *Órgãos Componentes e suas Funções*

Análise dos principais órgãos componentes do sistema orçamentário propriamente dito nos poderes Legislativo e Executivo. O Ministério do Planejamento e da Fazenda como órgãos-chave no processo orçamentário. As funções específicas dos órgãos centrais de planejamento, coordenação e controle financeiro. (Secretarias Gerais e Inspetorias Gerais de Finanças).

### Unidade III – *Evolução*

Análise do desenvolvimento do sistema orçamentário nos últimos quinze anos, com particular ênfase nas modificações oriundas na Lei n.º 4 320 e no Decreto-lei n.º 200 (reforma administrativa). Avaliação das modificações feitas à luz das necessidades da administração brasileira e da moderna teoria orçamentária.

### Unidade IV – *Fases do Processo Orçamentário*

Análise da elaboração, aprovação, execução e controle do Orçamento público na administração direta ou indireta. Problemas especiais de cada uma das fases. O orçamento administrativo e o orçamento de caixa. Técnicas de elaboração e controle do orçamento. Os orçamentos sintéticos, analíticos e plurianuais.

Leituras Obrigatórias: *Decreto-lei n.º 200/67*

Lei n.º 4 320/64

BULHÕES, Otávio Gouvêa – *Orçamento e Paternalismo do Estado*;

SIMONSEN, Mário Henrique — *O Crescimento do Setor Público na Economia Brasileira*, p. 4-5;

VELOSO, Antonio Augusto — *Orçamento plurianual e orçamento anual* — p. 55. in: *Revista Econômica do Jornal do Brasil* — 15 mar. de 1968.

### PARTE III — ORÇAMENTO—PROGRAMA — TEORIA E PRÁTICA

#### Unidade I — *O Orçamento como Programa de Trabalho*

Análise do orçamento como instrumento de planejamento e tomada de decisões que levem a maior eficiência da administração pública. De que maneira o orçamento pode servir como instrumento de programação administrativa, através da coleta, processamento e transmissão de informações nos vários níveis da administração. O orçamento-programa como elo entre a programação e a execução no nível operacional. O orçamento como instrumento de controle da execução de programas, dispêndio de recursos, custos e de revisão de políticas.

Leituras Obrigatórias: BURKHEAD, Jesse — “Sistemas para Presupuestar la Productividad” in: *El Sistema Presupuestario Gubernamental* — Centro Regional de Ayuda Técnica — AID — México, 1965.

Leituras Complementares: Agencia para el Desarrollo Internacional — *Modernización de la Administración de los Presupuestos Gubernamentales* — México, 1963.

#### Unidade II — *Orçamento-Programa: Histórico, Características e Conceitos Básicos*

Desenvolvimento histórico do orçamento-programa nos Estados Unidos em consequência da busca da economia e da eficiência na administração pública. O orçamento e a mudança de ênfase na apresentação das despesas: os fins passam a ter mais destaque. As experiências mundiais com orçamento-programa. Funções, Programas, Projetos. Diversidade de conceituação na classificação do orçamento-programa.

Leituras Obrigatórias: BURKHEAD, Jesse — *Ibidem*.

KAMMERER, Gladys M. — *Presupuesto de Programas: Una ayuda para su comprensión* — Public Administration Clearing Service and the Center for Latin American Studies — Flórida, 1964.

Unidade III – A Lei n.º 4 320, de 17 de março de 1964

Características gerais da lei. Classificação das Receitas e Despesas na nova lei. A contribuição da lei para a introdução de um orçamento-programa no Brasil. A lei e sua aplicação: problemas especiais.

Leituras Obrigatórias: MACHADO JR., José Teixeira – “A experiência brasileira em orçamento-programa – uma primeira visão” – in: *Revista de Administração Pública* n.º 1 – FGV – 1.º semestre, 1967.

Lei n.º 4 320 de 17 de março de 1965 – in: *Revista de Administração Municipal* – n.º 63 – março/abril-1964 – IBAM, Rio de Janeiro.

MACHADO JR., José Teixeira – “Fundamentos da Classificação das Contas Públicas”. in: *Classificação das Contas Públicas*, Rio de Janeiro, 1967.

Unidade IV – O Modelo Brasileiro de Orçamento-Programa

Características básicas do modelo e sua avaliação à luz do modelo ideal americano. Infra-estrutura carente: dados contábeis, falta de hábito de planejamento, pessoal especializado, estabelecimento de unidades de desempenho que levem à determinação de custos.

Leituras Recomendadas: PARSONS, Malcolm B. – “Performance Budget – In the Philippines – *Public Administration Review* – Summer, 1957.

PARTE IV – PROBLEMAS ESPECIAIS

Unidade I – A Implantação de um Verdadeiro Orçamento-Programa no Brasil

Discussão das dificuldades de instalar um verdadeiro sistema de orçamento-programa no Brasil à luz do estágio de desenvolvimento administrativo dos vários níveis de governo.

Leitura Obrigatória: MACHADO JR., José Teixeira – A Experiência Brasileira em Orçamento-Programa – uma primeira visão – in: *Revista de Administração Pública*, n.º 1, FGV, Rio, 1.º semestre, 1967.

Unidade II – *Vantagem e Desvantagens da Padronização Orçamentária*

Análise das tentativas de padronização orçamentária no Brasil e os resultados obtidos com o Decreto-lei n.º 2416, de julho de 1940, e com a Lei n.º 4320.

Leitura Obrigatória: MACHADO JR., José Teixeira – *Ibidem*.

Unidade III – *A Proliferação dos Fundos Especiais no Brasil*

Investigação dos possíveis efeitos negativos da proliferação de fundos especiais cujo controle uniforme é precário e que, devido a sua importância para a política econômica e fiscal, podem até provocar distorções nas decisões governamentais na área financeira.

2. *Programa*

PARTE I – INTRODUÇÃO (8 aulas)

Unidade I – *O Conceito de Orçamento* (3 aulas)

1. Posição e importância do orçamento entre as funções da Administração.
2. O orçamento das organizações públicas e particulares.
3. O conceito sistêmico do orçamento.
4. O atual campo de estudo do orçamento: as contribuições interdisciplinares.
5. Princípios orçamentários; sua validade.

Unidade II – *Evolução do Orçamento Moderno: Fases* (2 aulas)

1. Os condicionamentos sócio-econômicos da administração orçamentária.
2. As Fases:
  - a. Político-Jurídica;
  - b. Contábil-Fiscal;
  - c. Econômico-Administrativa.
3. Tipos de orçamento:
  - a. Orçamento tradicional;
  - b. Orçamento-programa
  - c. Orçamento econômico nacional

4. Os orçamentos do govêrno:
  - a. Administrativo;
  - b. de Caixa;
  - c. Consolidado;
  - d. Monetário.

Unidade III – *Orçamento, Planejamento e Política Fiscal* (3 aulas)

1. Setor Público e Privado: conceituação.
2. O orçamento como instrumento de transferência inter-setorial de recursos.
3. O crescimento das despesas públicas.
4. O orçamento como instrumento de política fiscal.
5. Os problemas valorativos envolvidos nas decisões orçamentárias.

PARTE II – A ADMINISTRAÇÃO ORÇAMENTÁRIA  
BRASILEIRA (20 aulas)

Unidade I – *Conceitos e Características Básicas* (5 aulas)

1. A visão sistêmica do orçamento.
2. Relação entre o orçamento e os sistemas de administração financeira, contabilidade e de auditoria.
3. O orçamento na administração direta e indireta.

Unidade II – *Órgãos Componentes e Suas Funções* (5 aulas)

A. Executivo:

1. Os Ministérios.
2. Ministério do Planejamento e da Fazenda.
3. Órgãos centrais de planejamento, de administração financeira, contabilidade e de auditoria (Secretarias Gerais e Inspetorias Gerais de Finanças).
4. O Banco do Brasil.
5. O Banco Central.

B. Legislativo:

O Órgão Político: O Congresso  
O Órgão Auxiliar: O Tribunal de Contas.

Unidade III – *Evolução* (5 aulas)

1. Os Decretos-leis ns. 1 804 e 2 416.
2. A Lei n.º 4 320.
3. O Decreto-lei n.º 200 (reforma administrativa)
4. O poder do Ministério da Fazenda.
5. Maior controle na execução do orçamento.

Unidade IV – *Fases do Processo Orçamentário* (5 aulas)

1. Elaboração e aprovação:
  - a. Prazos;
  - b. Normas;
  - c. Órgãos.
2. Execução:
  - a. Quadro de detalhamento das despesas (orçamento analítico);
  - b. Programação financeira;
  - c. Abertura de créditos;
  - d. Realização de despesas;
  - e. Órgãos.
3. Créditos Adicionais:

Especiais, extraordinários e suplementares.
4. Controle:
  - a. Tipos de controle:
    - controle programático
    - controle financeiro
    - controle contábil
    - controle legal
    - técnicas de controle
    - inspeções
    - auditorias.
  - b. Órgãos de controle:
    - controle direto
    - controle indireto

PARTE III – O ORÇAMENTO-PROGRAMA – TEORIA  
E PRÁTICA (40 aulas)

Unidade I: *O Orçamento como Programa de Trabalho* (5 aulas)

1. A busca da eficiência através da otimização dos meios.
2. O orçamento como auxiliar:

- a. na determinação das necessidades públicas e organizacionais;
  - b. na coleta e processamento de informações;
  - c. na tomada de decisões;
  - d. de comunicação;
  - e. de controle e revisão de objetivos, programas e políticas.
3. O estabelecimento de programas orçamentários e de programação administrativa.
  4. Conceito e características da programação administrativa.

Unidade II: *Orçamento-Programa: Histórico, Características e Conceitos Básicos* (5 aulas)

1. Antecedentes: o movimento pela economia e eficiência nos Estados Unidos.
2. A mudança de ênfase dos meios para os fins no orçamento-programa.
3. A importância da programação.
4. Sistema de classificação da despesa.
5. Estabelecimento de unidades de trabalho.
6. Mensuração da eficiência e estabelecimento de custos.
7. O orçamento-programa e as várias fases do processo orçamentário.

Unidade III – *A Lei n.º 4 320, de 17 de março de 1964* (25 aulas)

1. Características Gerais da Lei.
2. A nova classificação de contas.
3. O impacto da Lei no sistema orçamentário brasileiro.

Unidade IV – *O Modelo Brasileiro de Orçamento-Programa* (5 aulas)

1. O modelo brasileiro e os modelos de orçamento-programa.
2. O problema de estabelecer um orçamento-programa para os três níveis de governo.
3. Dificuldades estruturais: falta de dados contábeis adequados, de hábito de planejamento, pessoal especializado.
4. Ênfase na programação econômica.



### PARTE IV – PROBLEMAS ESPECIAIS (3 aulas)

#### Unidade I – *A Implantação de um Verdadeiro Orçamento-Programa no Brasil* (1 aula)

1. Problemas estatísticos.
2. Dificuldades de encontrar pessoal especializado.
3. Falta de hábito de planejar.
4. Problemas especiais dos países menos desenvolvidos.

#### Unidade II – *Vantagens e Desvantagens da Padronização Orçamentária*

1. Rigidez *versus* flexibilidade.
2. A preocupação estatística.
3. O caso brasileiro.

#### Unidade III – *A Proliferação de Fundos Especiais no Brasil*

1. Razões.
2. Dificuldades de contrôlo.
3. Repercussões econômicas e fiscais.

### PARTE V – CONCLUSÕES

#### 3. *Calendário*

MÊS	DIA	HS/AULA	UNIDADES	TEMA
Março.....	6/ 7	3	Unidade I	Parte I: -- INTRODUÇÃO (8 horas de aula)
	8	2	Unidade II	O Conceito de Orçamento
	13/14	3	Unidade III	Evolução do Orçamento Moderno: Fases Orçamento, Planejamento e Política Fiscal
Abril.....	15/21	5	Unidade I	Parte II -- A ADMINISTRAÇÃO ORÇAMENTÁ- RIA BRASILEIRA (20 horas de aula)
	22/23	5	Unidade II	Conceitos e Características
	29	2	Unidade III	Órgãos Componentes e suas Funções
	3/ 4	3	Unidade IV	Evolução
	5/17	5		Fases do Processo Orçamentário
17/ 1	2	1.ª Prova -- Versando sobre as 2 (duas) primeiras unidades.		
Maio.....	18/24	5	Unidade I	Parte III -- ORÇAMENTO-PROGRAMA TEORIA E PRÁTICA -- 40 horas de aula
	25		Unidade II	O Orçamento como Programa de Trabalho
Junho.....	2/ 3	5	Unidade II	Orçamento-Programa: Histórico, Características e Con- ceitos Básicos
	3/31		Unidade III	A Lei n.º 4 320, de 17 de março de 1964
TOTAL.....	5/ 7	25	Unidade IV	O Modelo Brasileiro de Orçamento-Programa
	12/19	5		2.ª Prova -- Versando sobre Orçamento-Programa
	19	1	Parte IV -- PROBLEMAS ESPECIAIS -- 3 horas de aula	
	20	1	Unidade I	A Implantação de um Verdadeiro Orçamento-Programa no Brasil.
	21	1	Unidade II	Vantagens e Desvantagens da Padronização Orçamentária
	21	1	Unidade III	A Proliferação de Fundos Especiais no Brasil
		75		Parte V -- CONCLUSÕES

#### 4. *Execução do Curso*

Dois pontos devem ser ressaltados, relativamente à execução do curso:

1) a apuração de rendimento será feita por intermédio de duas provas de estágio, com a duração de duas horas cada uma, e uma prova final;

2) a matéria a ser examinada em cada uma das verificações compreenderá não apenas o que foi exposto em sala de aula mas também a bibliografia obrigatória. A fim de não sobrecarregar o estudante, a referida bibliografia é reduzida, embora cubra aspectos não adequadamente expostos em aula e reforce pontos demoradamente examinados.

Tendo em vista a necessidade de proporcionar alguma experiência prática vicária aos estudantes, alguns projetos de orçamento-programa serão ensaiados.

Quarenta (40) horas de aulas serão dedicadas exclusivamente à teoria e prática do orçamento-programa.