



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

**Centro de Ciências Sociais**

**Faculdade de Administração e Finanças**

**Simone LÍlian da Silva Nogueira**

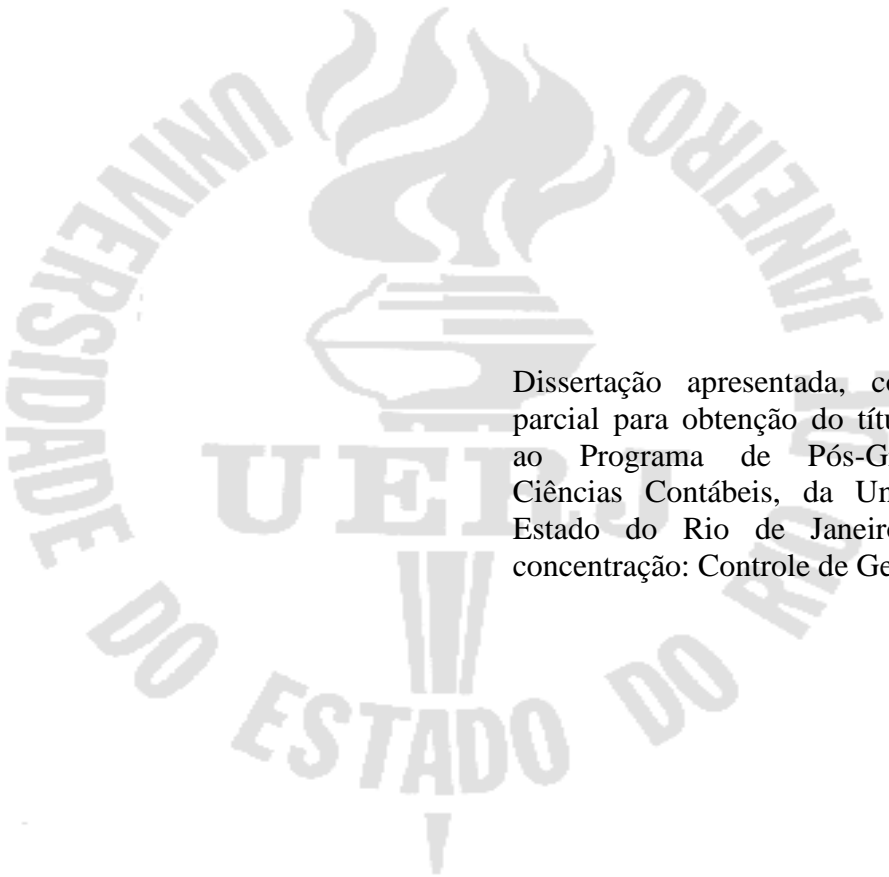
**Percepção de oficiais intendentes da Marinha do Brasil sobre a importância  
dos fatores de qualidade da gestão do gasto público**

**Rio de Janeiro**

**2016**

Simone LÍlian da Silva Nogueira

**Percepção de oficiais intendentes da Marinha do Brasil sobre a importância dos fatores  
de qualidade da gestão do gasto público**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Controle de Gestão.

Orientador: Prof. Dr. Francisco José dos Santos Alves

Coorientador: Prof. Dr. Waldir Jorge Ladeira dos Santos

Rio de Janeiro

2016

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/B

N778	<p>Nogueira, Simone Lílian da Silva.</p> <p>Percepção de oficiais intendentes da Marinha do Brasil sobre a importância dos fatores de qualidade da gestão do gasto público / Simone Lílian da Silva Nogueira. – 2016. 118 f.</p> <p>Orientador: Francisco José dos Santos Alves. Coorientador: Waldir Jorge Ladeira dos Santos. Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Administração e Finanças. Bibliografia: f.105-114.</p> <p>1. Contabilidade – Brasil – Teses. 2. Brasil. Marinha – Administração pública – Teses. I. Alves, Francisco José dos Santos. II. Santos, Waldir Jorge Ladeira. III. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Administração e Finanças. IV. Título.</p> <p style="text-align: right;">CDU 657:351(81)</p>
------	---

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação.

---

Assinatura

---

Data

Simone Lílian da Silva Nogueira

**Percepção de oficiais intendentes da Marinha do Brasil sobre a importância dos fatores de qualidade da gestão do gasto público**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Faculdade de Administração e Finanças, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Controle de Gestão.

Aprovada em 09 de março de 2016.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Francisco José dos Santos Alves (Orientador)  
Faculdade de Administração e Finanças - UERJ

---

Prof. Dr. Waldir Jorge Ladeira dos Santos (Coorientador)  
Faculdade de Administração e Finanças - UERJ

---

Prof. Dra. Andréa Paula Osório Duque  
Faculdade de Administração e Finanças - UERJ

---

Prof. Dr. Frederico A. de Carvalho  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2016

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho à minha família, meu alicerce maior:

Aos meus amados pais Alfredo e Maria.

Aos meus queridos irmãos Jonathan e Claudia.

Ao meu esposo Ricardo, pela parceria e credibilidade.

A minha pequena Isabela, filha amada, pela força que a sua existência e o seu sorriso me dá.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por conceder-me mais esta bênção em minha vida. Sem Ti, nada sou e nada tenho. Obrigada por me capacitar e renovar as minhas forças a cada dia.

Aos meus queridos pais Alfredo e Maria, por estarem sempre por perto nas horas em que mais precisei durante toda a minha vida. Vocês são meu exemplo maior. Essa conquista também é de vocês. Aos meus irmãos Jonathan, amigo e conselheiro de todas as horas; e Claudia, irmã carinhosa e amiga. A distância nos maltratou muito nesses últimos anos, mas estivemos sempre unidos no coração. Nossa parceria é eterna.

Ao meu amado esposo Ricardo. Obrigada por acreditar em mim, por abrir mão de muitas coisas para que eu realizasse esse sonho e por se alegrar e sofrer comigo durante todas as fases desse mestrado. Sem você eu não conseguiria. À minha pequena Isabela, filha querida, por aceitar a minha ausência e me fazer completamente feliz e realizada. À minha querida sobrinha, afilhada e sempre amiga Pamella. Nunca me esquecerei dos nossos longos papos durante esse último ano, dos nossos anseios compartilhados e das nossas risadas.

Ao meu sogro Sidney (*in memoriam*), por sempre vibrar com nossas conquistas pessoais e profissionais. Você foi embora tão cedo... mas o seu legado ficou, inclusive o da busca pelo conhecimento e sabedoria que vem de Deus. À minha sogra Jane, por acompanhar de perto toda essa trajetória e em muito ter me ajudado nos cuidados com a Bela. A todos os meus cunhados e cunhadas, que são irmãos e irmãs do coração, pela torcida e motivação. Aos meus lindos sobrinhos e sobrinhas, por me presentear com seus sorrisos e carinhos, aliviando minha tensão.

À querida Sueli. Você foi meu braço direito e esquerdo nas tarefas do lar e nos cuidados com a Bela. Obrigada pela sua disponibilidade em ajudar sempre e pela sua fidelidade.

À minha amiga Heloísa. Sua amizade foi um presente que o mestrado me trouxe. Agradeço a parceria, as risadas, o ombro para chorar e a amizade para vida toda! À querida amiga Comandante e Mestre Márcia Letícia pelas dicas e paciência comigo. À minha amiga Alexandra, por me ouvir nos momentos alegres e tensos desse processo. Vocês são pessoas iluminadas por Deus e iluminam o meu caminho também. Aos colegas de turma, pelo convívio e pela troca de aprendizado. Que Deus abençoe a caminhada de cada um de agora em diante.

Aos funcionários da secretaria do PPGCC, Luiz, Fátima e Francisco, muito obrigada pela paciência e por todo o trabalho realizado nesses dois anos. Aos professores do Programa, pelos ensinamentos acadêmicos e de vida.

Ao meu orientador, prof. Dr. Francisco José dos Santos Alves, agradeço pela atenção, por compartilhar seus conhecimentos. Admiro sua inteligência e sinto-me honrada por ter sido sua orientanda. Ao meu coorientador, prof. Dr. Waldir Ladeira, por suas orientações sempre pertinentes e disponibilidade. À querida professora Andréa Duque, sempre atenciosa e carinhosa. Suas palavras de incentivo e ao mesmo tempo de cobrança foram essenciais para o sucesso deste trabalho. Ao Dr. Frederico Antônio Azevedo de Carvalho, por ser em todo tempo professor, incentivador e torcedor. Sua contribuição foi muito importante para conclusão desta jornada.

À Marinha do Brasil, pela oportunidade de poder me desenvolver profissionalmente e como pessoa. Aos Diretores, Vice-Diretores e Oficiais Intendentes da DFM, CCIMAR, DAbM, DAdM e DGOM. Sem os senhores, este trabalho não teria sido concluído. Em especial, agradeço ao Comandante Ênio, Comandante Maria de Fátima, Comandante (e amiga) Viviane Jones e Suboficial Rufino, vocês foram muito importantes nessa conquista.

A você, que dedicou seu precioso tempo para a leitura deste estudo, o qual, para mim, é a materialização de uma preciosa conquista.

Se tomar as asas da alva,  
se habitar nas extremidades do mar,  
até ali a Tua mão me guiará  
e a Tua destra me susterá.

*Salmos 139*



## RESUMO

NOGUEIRA, Simone Lílian da Silva. *Percepção de oficiais intendentess da Marinha do Brasil sobre a importância dos fatores de qualidade da gestão do gasto público*, 2016. 118 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

Desde o Estado Patrimonialista até o Estado Gerencial dos dias atuais, a melhoria da quantidade e qualidade dos serviços públicos tem sido o grande desafio da administração pública. Numa visão macroeconômica, os gastos do governo interferem diretamente no nível da demanda agregada, ou seja, no nível de crescimento econômico. O cenário de crise econômica, aliada aos casos recentes de corrupção na administração pública remete ao questionamento da qualidade da gestão dos gastos públicos na atualidade. Assim, o objetivo desta pesquisa é analisar a percepção dos oficiais intendentess das Diretorias Especializadas em Intendência da Marinha do Brasil, localizadas na cidade do Rio de Janeiro, e do Centro de Controle Interno da Marinha em relação à importância dos fatores de qualidade da gestão do gasto público. Quanto à metodologia, a pesquisa classifica-se como descritiva e de abordagem quali-quantitativa. Como instrumento de pesquisa, foi aplicado um questionário e realizada análise estatística dos dados por meio do programa SPSS. Os resultados da pesquisa indicam que: a gestão do processo de aquisição é o fator considerado de maior importância para a qualidade da gestão do gasto público; o sistema OMPS é o fator considerado de menor importância; a atividade-fim das organizações não está diretamente relacionada à percepção que os seus gestores possuem a respeito da qualidade da gestão do gasto público; e o reconhecimento da importância de todos os fatores pode permitir o alcance de uma qualidade ótima da gestão do gasto.

Palavras-chave: Gestão pública. Qualidade da gestão do gasto público. Marinha do Brasil.

## ABSTRACT

NOGUEIRA, Simone Lílian da Silva. *Quartermasters official perception of the Navy of Brazil on the importance of quality factors of public expenditure management*, 2016. 118 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

Since the patrimonial state to the Managerial State today, improving the quantity and quality of public services has been the great challenge of public administration. In a macroeconomic view, government spending directly affect the level of aggregate demand, ie, the level of economic growth. The scenario of economic crisis, coupled with the recent cases of corruption in public administration refers to question the quality of public expenditure management today. The objective of this research is to analyze the perception of quartermasters officers Specialized Directors in Quartermaster of the Navy of Brazil, located in the city of Rio de Janeiro, and the Navy's Internal Control Center about the importance of quality management factors public spending. As for the methodology, the research is classified as descriptive and qualitative and quantitative approach. The research instrument was a questionnaire and performed statistical analysis using the SPSS program. The survey results indicate that: a) the management of the procurement process is the factor considered most important for the quality of public expenditure management; b) the OMPS system is the factor considered of lesser importance; c) the core business organizations are not directly related to the perception that their managers have about the public expenditure management quality; and d) the recognition of the importance of all factors can enable the achievement of a great quality of expenditure management.

Keywords: Public administration. Quality of public expenditure management. Brazil's Navy.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 -	Estratégias de Reforma .....	18
Quadro 2 -	Fundamentos da gestão contemporânea.....	20
Quadro 3 -	Conceitos de qualidade.....	22
Quadro 4 -	Faces da qualidade.....	24
Quadro 5 -	Gastos x Despesas x Custos .....	25
Quadro 6 -	Os 6 Es do desempenho.....	28
Quadro 7-	Estudos sobre a medição da qualidade do gasto.....	29
Quadro 8-	Estudos relacionados à gestão da qualidade do gasto.....	30
Figura 1 -	Fatores de qualidade da gestão do gasto público.....	32
Quadro 9 -	Orçamento Tradicional x Orçamento Programa .....	46
Quadro 10 -	Visão sintética dos fatores de importância.....	54
Quadro 11 -	Variáveis que representam os fatores.....	64
Quadro 12 -	Síntese das hipóteses relacionadas ao primeiro objetivo específico .....	92
Quadro 13 -	Fatores de maior importância, segundo os respondentes.....	93
Quadro 14 -	Práticas, rotinas e procedimentos existentes.....	97
Quadro 15 -	Agrupamento das práticas, rotinas e procedimentos existentes.....	98

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	População e amostra.....	70
Tabela 2 -	Estatísticas descritivas dos fatores.....	72
Tabela 3 -	Variável controle interno (CONT_INT).....	75
Tabela 4 -	Variável controle externo (CONT_EXT).....	76
Tabela 5 -	Variável controle social (CONT_SOC).....	76
Tabela 6 -	Variável programas de gestão (PROG_GEST).....	77
Tabela 7 -	Variável gestão do processo de aquisição (GEST_AQUIS).....	78
Tabela 8 -	Variável fatores estratégicos (ESTRATEG).....	78
Tabela 9 -	Variável sistema OMPS (OMPS).....	79
Tabela 10 -	Variável sistema de planejamento (PLANEJ).....	80
Tabela 11 -	Variável volume orçamentário (ORÇAM).....	80
Tabela 12 -	Variável disponibilidade financeira (DISP_FINANC).....	81
Tabela 13 -	Variável contingenciamento (CONTING).....	81
Tabela 14 -	Variável gestão do conhecimento (GEST_CONHEC).....	82
Tabela 15 -	Variável gestão de pessoas (GEST_PESS).....	83
Tabela 16 -	Variável clima organizacional (CLIMA_ORG).....	83
Tabela 17 -	Variável inovação (INOVA).....	84
Tabela 18 -	Alfa de Cronbach sem a variável.....	85
Tabela 19 -	Teste de Mann-Whitney – CCIMAR.....	86
Tabela 20 -	Ranks - CCIMAR.....	86
Tabela 21 -	Teste de Mann-Whitney - DAbM.....	87
Tabela 22 -	Ranks - DAbM.....	88
Tabela 23 -	Teste de Mann-Whitney - DAdM.....	88
Tabela 24 -	Teste de Mann-Whitney - DFM.....	89
Tabela 25 -	Ranks - DFM.....	90
Tabela 26 -	Teste de Mann-Whitney - DGOM.....	91
Tabela 27 -	Ranks - DGOM.....	91
Tabela 28 -	Número de citações.....	94
Tabela 29 -	Práticas, rotinas e procedimentos existentes.....	97

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARH	Administração de Recursos Humanos
CCIMAR	Centro de Controle Interno da Marinha
CGU	Controladoria Geral da União
DAbM	Diretoria de Abastecimento da Marinha
DAdM	Diretoria de Administração da Marinha
DFM	Diretoria de Finanças da Marinha
DGOM	Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha
FMI	Fundo Monetário Internacional
GC	Gestão do Conhecimento
GesPública	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
GQT	Gestão da Qualidade Total
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MB	Marinha do Brasil
MEGP	Modelo de Excelência em Gestão Pública
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MTM	Market-Type Mechanisms
NPM	New Public Management
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OM	Organização Militar
OMPS	Organização Militar Prestadora de Serviço
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PEG	Programa de Eficiência do Gasto
PPA	Plano Plurianual
SCI	Sistema de Controle Interno
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SGM	Secretaria Geral da Marinha
TCU	Tribunal de Contas da União
TQM	Total Quality Management

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>1</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>17</b>
1.1	<b>O papel do Estado e a nova gestão pública.....</b>	<b>17</b>
1.2	<b>O conceito de qualidade.....</b>	<b>21</b>
1.3	<b>O gasto no setor público.....</b>	<b>24</b>
1.4	<b>A qualidade do gasto público.....</b>	<b>26</b>
1.5	<b>Aspectos da qualidade do gasto público.....</b>	<b>29</b>
1.5.1	<u>Fatores de importância da qualidade da gestão do gasto público.....</u>	<u>32</u>
1.5.1.1	Controle interno.....	33
1.5.1.2	Controle externo.....	35
1.5.1.3	Controle social.....	36
1.5.1.4	Programas de gestão.....	38
1.5.1.5	Gestão do processo de aquisição.....	39
1.5.1.6	Fatores estratégicos.....	40
1.5.1.7	Sistema OMPS.....	41
1.5.1.8	Sistema de planejamento.....	43
1.5.1.9	Volume orçamentário.....	46
1.5.1.10	Contingenciamento.....	48
1.5.1.11	Gestão do conhecimento.....	49
1.5.1.12	Gestão de pessoas.....	50
1.5.1.13	Clima organizacional.....	52
1.5.1.14	Inovação.....	53
1.5.1.15	Visão sintética dos fatores de importância.....	54
<b>2</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>56</b>
2.1	<b>Método.....</b>	<b>56</b>
2.2	<b>Hipóteses da pesquisa e métodos.....</b>	<b>57</b>
2.3	<b>População alvo e coleta de dados.....</b>	<b>59</b>
2.4	<b>Tratamento de dados.....</b>	<b>65</b>
2.4.1	<u>Estatística descritiva.....</u>	<u>66</u>
2.4.2	<u>Testes utilizados.....</u>	<u>67</u>

2.4.3	<u>Análise de conteúdo.....</u>	68
3	<b>ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS .....</b>	70
3.1	<b>Perfil da amostra.....</b>	70
3.2	<b>Fatores de importância.....</b>	72
3.3	<b>Resultados do teste de Cronbach.....</b>	84
3.4	<b>Resultados do teste U de Mann-Whitney.....</b>	85
3.4.1	<u>Resultados para o CCIMAR.....</u>	86
3.4.2	<u>Resultados para a DAbM.....</u>	87
3.4.3	<u>Resultados para a DAdM.....</u>	88
3.4.4	<u>Resultados para a DFM.....</u>	89
3.4.5	<u>Resultados para a DGOM.....</u>	91
3.5	<b>Análise de conteúdo das perguntas abertas.....</b>	93
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	102
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	105
	<b>APÊNDICE A – Questionário.....</b>	115
	<b>APÊNDICE B – Codificação dos fatores individuais.....</b>	118

## INTRODUÇÃO

O papel do Estado na sociedade tem evoluído com o passar dos anos. A melhoria da quantidade e qualidade dos serviços públicos tem sido o grande desafio da administração pública nacional e internacional. A nova gestão pública (*New Public Management*) surge, a partir de 1990, para estabelecer um novo foco na transparência dos atos e fatos da máquina pública, bem como na gestão de resultados e na qualidade das ações governamentais. E, nesse último aspecto, são diversos os fatores que influenciam a qualidade da gestão do dispêndio realizado pelo setor público e as práticas, rotinas e procedimentos organizacionais utilizados para seu alcance.

A demanda por informações que justifiquem a qualidade dos gastos públicos é uma realidade atual da sociedade brasileira, funcionando como uma verdadeira exigência social. Mesmo com o desenvolvimento de programas públicos de gestão e sob a égide de um bem estruturado sistema financeiro e de planejamento governamental, permanece em foco a temática e a problemática da qualidade dos gastos públicos para atendimento do bem-estar social.

Numa visão macroeconômica, os gastos do governo interferem diretamente no nível da demanda agregada, ou seja, no nível de crescimento econômico. Assim, o nível de atividade da economia tem sido a tônica atual da situação de crise em que se encontra a economia brasileira, aliada aos casos recentes de corrupção na administração pública. Tal cenário remete ao questionamento da qualidade dos gastos públicos na atualidade.

É nesse contexto que se desenvolveu o problema da presente pesquisa no intuito de investigar a percepção de alguns oficiais intendentess da Marinha do Brasil sobre a importância dos fatores de gestão da qualidade do gasto público. Assim, pretende-se responder a seguinte pergunta: qual a percepção de alguns oficiais intendentess da Marinha do Brasil sobre a importância dos fatores de qualidade da gestão do gasto público?

O setor público brasileiro tem avançado na busca pela melhoria do uso dos recursos públicos e na Marinha do Brasil não é diferente. Identificar os fatores considerados importantes para a qualidade da gestão do gasto público, sob a percepção dos gestores de uma determinada organização, gera o conhecimento de onde, efetivamente, os gestores têm concentrado seus esforços para o alcance ou melhoria da qualidade de seus gastos. O estudo da temática da qualidade dos gastos públicos pode ainda permitir novas análises para as questões de eficiência, eficácia, efetividade, excelência, execução e economicidade dos



recursos públicos, o que significa um benefício não apenas para a instituição, como também para a sociedade em geral.

A relevância da Marinha do Brasil encontra-se na sua missão institucional relacionada à prestação do serviço de defesa nacional, sendo este um exemplo de serviço público, em que são utilizados recursos oriundos da sociedade. Além disso, conforme a Lei Orçamentária Anual de 2015, a participação do Ministério da Defesa no orçamento da União, no ano de 2015, foi de, aproximadamente, 78 bilhões de reais e a participação da Marinha do Brasil foi da ordem de R\$ 22 bilhões de reais.

As OM (Organizações Militares) escolhidas para pesquisa foram as seguintes: Diretoria de Abastecimento da Marinha, Diretoria de Administração da Marinha, Diretoria de Finanças da Marinha, Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha e o Centro de Controle Interno da Marinha, localizados na cidade do Rio de Janeiro. A motivação para a escolha dessas Organizações reside no fato de se tratarem de órgãos técnicos, responsáveis por orientar, coordenar e corrigir as atividades de Intendência das demais OM da Marinha do Brasil.

A fim de responder ao problema proposto, foram estabelecidos os objetivos geral e específicos desta pesquisa, conforme a seguir.

## **OBJETIVO GERAL**

- Analisar a importância dos fatores de qualidade da gestão do gasto público das Diretorias Especializadas em Intendência da Marinha do Brasil e do Centro de Controle Interno da Marinha.

## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Investigar a percepção de alguns oficiais intendentess da Marinha do Brasil sobre a importância dos fatores de qualidade da gestão do gasto público.
- Identificar os fatores mais importantes para a qualidade da gestão do gasto público.

- Identificar os fatores de qualidade da gestão do gasto público adicionais aos listados a priori.
- Investigar quais as práticas, rotinas e procedimentos existentes que visam à melhoria da qualidade da gestão do gasto público.

Para o alcance dos objetivos estabelecidos, esta dissertação é composta por quatro seções. A primeira seção apresenta o referencial teórico, abordando a nova gestão pública e o Estado Gerencial; o conceito de qualidade; de gasto público e a abordagem da qualidade do gasto público. A segunda seção traz as etapas de aplicação da pesquisa como tipo da pesquisa e coleta de dados, definindo-se assim a metodologia. Os resultados da pesquisa fazem parte da terceira seção, seguido das considerações finais. Os autores consultados encontram-se na seção referência. Os apêndices apresentam o questionário e a codificação de variáveis utilizadas na pesquisa.

## 1 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta seção aborda as concepções teóricas dos termos centrais da pesquisa, quais sejam: o papel do Estado e a nova gestão pública; o conceito de qualidade; o gasto no setor público, incluindo aspectos sobre a qualidade do gasto público; e fatores considerados importantes para a qualidade da gestão dos gastos públicos.

### 1.1 O papel do Estado e a nova gestão pública

O papel do Estado na Economia pode ser observado desde o século XVIII, quando os pensadores econômicos defendiam, de um lado, a sua intervenção e de outro o livre mercado. Desde os economistas franceses, que defendiam os "mercantilistas" do século XVIII e a ideia de um Estado interventor, passando pela "mão invisível" de Adam Smith até o *laissez-faire* de Stuart Mill, discutiu-se qual o melhor nível de intervenção do Estado na Economia.

A discussão continuou durante todo o século XIX com opiniões divergentes. Havia aqueles que defendiam o mercado autossuficiente (seguidores do liberalismo econômico), os que pregavam o controle dos meios de produção pelo Estado (seguidores do marxismo) e os que acreditavam num Estado interventor (keynesianos), porém com uma "necessidade de criação de mecanismos intermediários entre a sociedade e o indivíduo, de um lado, e o complexo burocrático do outro" (SILVA, 2011, p. 204).

É interessante notar que as ideias mais voltadas para o controle pelo mercado surgiram em momentos de estabilidade econômica. Por outro lado, o controle pelo Estado era um ideal comumente propagado em cenários de crise do sistema capitalista. Essa discussão perdura até os dias atuais. Em relação ao reconhecimento da necessidade da intervenção do Estado na economia, existe a justificativa das falhas de mercado. Giambiagi e Além (2008) citam essas falhas, quais sejam: "existência de bens públicos"; "monopólios naturais"; "externalidades"; "mercados incompletos"; "falhas de informação"; "ocorrência de desemprego" e "inflação".

As falhas de mercado seriam as responsáveis por impedir a situação de equilíbrio da economia defendida pela teoria tradicional do bem-estar social (*welfare economics*), em que, numa visão idealizada do sistema de mercado, ninguém pode melhorar a sua situação sem que outro piore.

A relevância do papel do Estado na Economia pode ser traduzida pelas funções econômicas clássicas, quais sejam: alocativa, distributiva e estabilizadora.

Giacomoni (2012) descreve a função alocativa do Estado como sendo o dever que ele (o Estado) tem de fornecer os bens e serviços que o mercado não é capaz de fazê-lo. Portanto, no exercício dessa função ocorrem os ajustes na alocação de recursos. Como exemplos de bens fornecidos pelo Estado, têm-se a educação, a saúde e a defesa nacional. No caso da função distributiva, o autor apresenta o Estado como responsável por ajustes na distribuição de renda, uma vez que o sistema de mercado não promove uma distribuição justa. Assim, o orçamento público configura-se como principal instrumento para viabilização das políticas públicas de distribuição de renda. Por fim, a função estabilizadora garantirá a estabilidade da economia por meio do controle de variáveis macroeconômicas como nível de emprego e preço. Isso porque a economia de mercado não é capaz de se autorregular, cabendo ao setor público fazê-lo.

Desde o final do século XIX, constatou-se um aumento dos gastos do setor público nas diversas economias mundiais, e no Brasil não foi diferente (COUTO, 2009). O modelo de administração do Estado também passou por várias mudanças, mais adequadamente chamadas de reformas.

Pollitt e Bouckaert (2002) elencam quatro estratégias genéricas que podem ser utilizadas para classificação dos esforços de uma reforma, conforme Quadro 1:

Quadro 1 - Estratégias de Reforma

Estratégias	Descrição
Manter	Conservar a máquina administrativa tal como ela é, mas ajustar e equilibrar sempre que possível.
Modernizar	Realizar as mudanças mais fundamentais nas estruturas e processos, por exemplo, mudando a orientação do processo orçamentário de insumo para produto; criando novos tipos de organização do setor público, como agências autônomas; modificando o contrato de trabalho dos servidores públicos etc.
Mercantilizar	Introduzir mecanismos de mercado no setor público, acreditando que eles vão gerar eficiência e melhor desempenho, conforme definido pela OCDE (1993).
Minimizar	Reduzir o setor estatal tanto quanto possível, fazendo o máximo uso da privatização e da contratação externa.

Fonte: Adaptado de POLLITT; BOUCKAERT, 2002.

As reformas, portanto, desempenham diversos papéis no âmbito administrativo do Estado, mantendo, modernizando, mercantilizando ou minimizando a máquina pública. Para Matias-Pereira (2006), a razão de ser da reforma é a melhoria da qualidade do serviço público. No Brasil, a Reforma Burocrática ou Reforma do Serviço Público, que ocorreu em 1936, teve como objetivo profissionalizar o serviço público, incentivando uma administração focada na

“separação entre os patrimônios público e privado”, “controlada por procedimentos, auditorias” e preocupada em “garantir as regras da lei” (BRESSER-PEREIRA, 2002).

Em 1995, a Reforma Gerencial ou Reforma da Nova Gestão Pública, foi sistematizada pelo “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” e com a criação do Ministério de Administração e Reforma do Estado, que mais tarde (1999) seria incorporado ao Ministério do Planejamento, formando o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A Reforma da Nova Gestão Pública no Brasil foi resultado do novo modelo internacional de administração, conhecido como *New Public Management*, cujo foco era a avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos resultados da administração pública (OSBORNE, 2010).

Tomando como base as experiências do *New Public Management* vividas por países como a Grã-Bretanha, Nova Zelândia e Estados Unidos, Bresser-Pereira (2002) descreve as propostas trazidas pela administração pública gerencial, a saber: “regras da lei bem estabelecidas”; “fazer a administração mais eficiente e mais *accountable*”; “controle dos impactos, do gerenciamento da competição e do controle social”.

Pollitt e Bouckaert (2002) acrescentam que a tão esperada reforma, portanto, deveria significar uma mudança cultural no serviço público que trouxesse o exercício de valores como compreensão, qualidade, eficiência, entre outros. O *New Public Management* traria, portanto, num âmbito internacional, economia e redução dos tamanhos dos governos; melhoria dos processos; eficiência; “sistema mais flexível”; “Estado ideal, enxuto, descentralizado e empresarial” (POLLITT; BOUCKAERT, 2002, p. 22). Ainda sobre essa temática, esses mesmos autores afirmam que “a *NPM* está totalmente ligada à melhoria do desempenho — fazer os governos mais conscientes em relação a custos, eficientes, eficazes, compreensivos, voltados à satisfação do cliente, flexíveis e transparentes” (POLLITT; BOUCKAERT, 2002, p. 19).

A mudança do Estado Burocrático (século XIX) para o Estado Gerencial (século XX) permitiu um novo enfoque tanto no que se refere ao comportamento dos gestores públicos, quanto às verificações das contas públicas. A maior autonomia dada aos gestores públicos promoveu-lhes maior eficiência (BRESSER-PEREIRA, 2002). E o foco na preocupação com o correto registro das contas e o cumprimento de leis e normas, ou seja, com a fiscalização, foi ampliado para áreas de planejamento, avaliação da gestão, mensuração de resultados, orientação e prevenção (ALONSO, 1999).

Apesar da evolução administrativa e organizacional do Estado acompanhar o seu desenvolvimento político, não serão abordados nesta pesquisa os aspectos relacionados às

transformações políticas vividas pelo Estado brasileiro, porém em relação à reforma gerencial de 1995, Bresser-Pereira (2002, p. 20) explica:

A reforma gerencial de 1995 adotou uma abordagem gerencial da gestão pública e uma abordagem social-democrática e social-liberal do papel do Estado. A reforma é gerencial porque extrai a inspiração da gestão de empresas privadas, e porque adota a promoção de autonomia e *accountability* das agências públicas como estratégia básica para atingir mais eficiência e qualidade. É democrática, porque pressupõe a governança democrática, faz do controle social pela sociedade civil uma forma principal de *accountability* política, e requer transparência das agências públicas. É social-democrática, porque afirma o papel do Estado de garantir a proteção eficaz dos direitos sociais. É social-liberal, porque acredita no mercado como um excelente, mas imperfeito, agente de alocação de recursos, e vê a terceirização de serviços e a competição controlada como excelentes ferramentas de *accountability*. Embora isso reafirme o dever do Estado de proteger os fracos — os pobres, as crianças, as mães solteiras, os idosos —, ele não procura ser paternalista. Ele não subestima essa ou aquela capacidade de trabalhar para defender esses ou aqueles direitos próprios da cidadania, enquanto o Estado oferecer as oportunidades e os incentivos corretos.

A *accountability* também é citada por Biderman e Avarte (2005) no contexto da reforma do Estado. Os autores afirmam que há pontos comuns entre o processo de *accountability* e o de reforma, uma vez que ambas visam à melhoria de desempenho de programas governamentais, transparência e responsabilização. Os autores definem *accountability* como a "construção de mecanismos institucionais por meio dos quais os governos são constrangidos a responder, ininterruptamente, por seus atos ou omissões perante os governados" (BIDERMAN; AVARTE, 2005, p. 75).

A nova gestão pública brasileira, portanto, está pautada sob princípios constitucionais específicos estabelecidos na Constituição Federal de 1988, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e sob os fundamentos da gestão contemporânea para a administração pública apresentados no Quadro 2.

Quadro 2 – Fundamentos da gestão contemporânea (continua)

Fundamentos	Descrição
Pensamento sistêmico	Gerenciar levando em conta as múltiplas relações de interdependência entre as unidades internas de uma organização e entre a organização e outras organizações de seu ambiente externo.
Aprendizado organizacional	Gerenciar buscando continuamente novos patamares de conhecimento e transformando tais conhecimentos em bens individuais e, principalmente organizacionais.
Cultura da inovação	Gerenciar promovendo um ambiente favorável à criatividade.
Liderança constância de propósitos	Gerenciar motivando e inspirando as pessoas, procurando obter delas o máximo de cooperação e o mínimo de oposição.
Orientação por processos e informação	Gerenciar por processos – conjunto de centros práticos de ação cuja finalidade é cumprir a finalidade do órgão/entidade.
Visão de futuro	Gerenciar com direcionalidade estratégica; o processo decisório do órgão/entidade deve ter por fator de referência o estado futuro desejado pela organização e expresso em sua estratégia.

Quadro 2 – Fundamentos da gestão contemporânea (conclusão)

Geração de valor	Gerenciar de forma a alcançar resultados consistentes, assegurando o aumento de valor tangível e intangível, com sustentabilidade, para todas as partes interessadas.
Comprometimento com as pessoas	Gerenciar de forma a estabelecer relações com as pessoas, criando condições de melhoria da qualidade nas relações de trabalho, com o objetivo de que se realizem humana e profissionalmente.
Foco no cidadão e na sociedade	Gerenciar com vistas ao atendimento regular e contínuo das necessidades dos cidadãos e da sociedade.
Desenvolvimento de parcerias	Gerenciar valendo-se da realização de atividades conjuntas com outras organizações com objetivos comuns.
Responsabilidade social	Gerenciar de forma a assegurar a condição de cidadania com garantia de acesso aos bens e serviços essenciais.
Controle social	Gerenciar com a participação das partes interessadas; tal participação deve acontecer no planejamento, no acompanhamento e avaliação das atividades dos órgãos ou entidades públicas.
Gestão participativa	É o estilo da gestão de excelência que determina uma atitude que busque a cooperação das pessoas.

Fonte: BRASIL, 2014.

No contexto do Estado Gerencial, segundo Bresser-Pereira (2002, p.18) "tornar gerentes públicos mais autônomos significa fazê-los mais eficientes, dada a complexidade dos problemas modernos que os governos enfrentam em um mundo de rápidas mudanças". Assim, com um perfil mais *accountable* dos gestores, predomina o planejamento, o controle e a avaliação da gestão. Desse modo, a reforma do Estado passou, portanto, a privilegiar a qualidade do gasto público (ALONSO, 2014).

## 1.2 O conceito de qualidade

Antes de tratar da qualidade no âmbito da administração pública, faz-se necessário conhecer as interpretações dadas a essa “poderosa” palavra num cenário organizacional. Atualmente, no mundo dos negócios, fala-se muito em "padrões de qualidade" em relação à oferta de bens e serviços no mercado competitivo. Na maioria das vezes, é o padrão de qualidade de uma determinada organização que irá mantê-la no mercado ou não. No caso das entidades públicas, um primeiro diferencial pode ser a inexistência do fator competitividade, o que pode remeter a um comportamento "despreocupado" em relação à (des) continuidade da organização. Por outro lado, o público-alvo das entidades públicas é a própria sociedade, daí a relevância da qualidade do produto dessas entidades, sejam eles bens ou serviços.

Mas o que significa “qualidade”? Ferreira (1986) define qualidade como “1 Maneira de ser boa ou má de alguma coisa. 2 Superioridade, excelência. [...] 6 Aquilo que caracteriza

uma coisa”. É possível classificar “qualidade” como “boa ou má” e, ao mesmo tempo, como “superioridade” e “excelência”.

Paladini (2012, p.11), ao tratar da qualidade sob um aspecto técnico, afirma que “qualquer definição proposta para a qualidade não deve contrariar o que já se sabe a respeito do assunto” e “como a questão da qualidade faz parte do dia a dia das pessoas, não se pode identificar e delimitar seu significado com precisão”.

Toledo et al. (2013) afirmam que a palavra qualidade, de uso genérico, possui um certo subjetivismo, com um efeito “guarda-chuva”, confundindo-se com outros conceitos como produtividade, eficácia e eficiência. Os autores destacam três pontos relevantes na definição de qualidade, quais sejam: “[...] é um atributo das coisas ou pessoas”; “[...] possibilita a distinção ou diferenciação das coisas ou pessoas”; “[...] determina a natureza das coisas ou pessoas”. Além disso, a qualidade é entendida como resultado do conhecimento das características das coisas e pessoas. Paladini (2012, p. 12) corrobora esse entendimento, ao afirmar que “para definir corretamente qualidade, o primeiro passo é considerar a qualidade como um conjunto de atributos ou elementos que compõem o produto ou serviço”.

O conceito de qualidade vem evoluindo desde as décadas de 1930 e 1940, quando existia um entendimento mais objetivo do significado de qualidade voltado para uma ideia de “perfeição técnica”. Já nas décadas de 1950 e 1960, alguns autores passaram a concentrar seus estudos nos campos da Administração e da Engenharia da Qualidade, dando um enfoque maior para a área de controle da qualidade (TOLEDO et al., 2013). As definições para qualidade encontradas na literatura dessa época são diversas e definidas por alguns "gurus" como Deming, Crosby, Juran, Feigenbaum e Ishikawa, conforme afirmam Cortada e Quintella (1995). O Quadro 3 apresenta alguns conceitos de qualidade identificados por Toledo et al. (2013).

Quadro 3 - Conceitos de qualidade

Autores	Conceitos de qualidade
Deming (1950)	Qualidade de produto como a máxima utilidade para o consumidor.
Feigenbaum (1951)	Qualidade como o perfeito contentamento do usuário.
Juran (1954)	Qualidade como a satisfação das necessidades do cliente.
Ishikawa (1954)	Qualidade efetiva é a que realmente traz satisfação ao consumidor.
Feigenbaum (1961)	Qualidade como a maximização das aspirações do usuário.
Crosby (1979)	Qualidade como conformidade de requisitos.

Fonte: Adaptado de TOLEDO et al., 2013.



A definição de Juran (1954) para qualidade era a de que estaria mais voltada para a “adequação ao uso”. Neste caso, a qualidade tem uma abordagem subjetiva por considerar a relação entre o objeto, o usuário e o consequente atendimento das necessidades do usuário. Toledo et al. (2013) enfatizam qualidade como sendo uma relação entre o produto, as necessidades e a satisfação do usuário, em que é deixada de lado a ideia da “perfeição técnica” e parte-se para uma abordagem de desempenho. Cortada e Quintella (1995, p. 9) afirmam que “a qualidade é criada na hora do desempenho”, principalmente no que se refere à prestação de serviço.

Independentemente dos conflitos de ideias dos "gurus" da qualidade, Cortada e Quintella (1995, p. 19) estabelecem uma relação do que os peritos em qualidade aprenderam em suas práticas, a saber: "É preciso abordar a qualidade específica e sistematicamente. Implantar qualidade leva tempo. Soluções rápidas não funcionam. Os clientes são o ponto central de todos os processos de melhoria".

Outra vertente que pode ser considerada é a visão da qualidade de produto como satisfação total do cliente, apregoada pela filosofia japonesa da Gerência da Qualidade Total. Nesse sentido, surge outra abordagem a respeito da “qualidade” que é a da conceituação da “gestão da qualidade”.

Para Toledo et al. (2013, p. 26), “a qualidade necessária e/ou planejada para um produto (bem ou serviço) é obtida por meio de práticas associadas ao que se chama de gestão da qualidade”. A *Total Quality Management* (TQM) ou Gestão da Qualidade Total (GQT), como é conhecida nos países ocidentais, é tratada pelos mesmos autores como uma filosofia de gestão “baseada no princípio de melhoria contínua de produtos e processos visando satisfazer as expectativas de todos os clientes”.

De fato, na literatura de *management*, o conceito de qualidade possui várias “dimensões”, conforme apresentado por Garvin (1987). O autor apresenta 8 “dimensões” da qualidade resultantes das diversas interpretações que têm sido atribuídas a esta palavra ao longo do tempo.

Gomes (2004) traduziu e resumiu os estudos de Garvin (1987), apresentando as “principais faces da qualidade”, conforme Quadro 4.

Quadro 4 – Faces da qualidade

Principais faces da qualidade
PERFORMANCE: medida de desempenho do produto a nível das principais funções (por exemplo, a capacidade de focagem de uma máquina fotográfica).
FUNCIONALIDADES DO PRODUTO: conjunto de funções secundárias que complementam a oferta do produto (por exemplo, o sistema de navegação).
FIABILIDADE: probabilidade do produto deixar de funcionar de forma adequada num determinado período de tempo (tempo médio até que ocorra uma falha ).
CONFORMIDADE: medida do nível de adequação do produto às suas especificações. Reflete a perspectiva de Deming, Juran, serve de base ao controlo estatístico do processo.
DURABILIDADE: medida do tempo de vida do produto em termos técnicos ou até ao momento em que a reparação deixa de ser eficiente do ponto de vista económico.
SERVIÇO: inclui a rapidez, a cortesia, a competência e a facilidade em reparar o produto.
APARÊNCIA: refere-se à estética ou apelo sensorial do produto.
IMAGEM: refere-se a uma percepção subjetiva de qualidade associada à marca do produto.

Fonte: GOMES, 2004, adaptado de GARVIN, 1987.

A busca pela qualidade pode ser explicada pelo fato de que não há condição ótima para todos os sistemas de uma mesma organização. Os gargalos existem tanto no sistema orçamentário, como no financeiro, de compras, entre outros. Assim, as ineficiências existem, como por exemplo, as demandas urgentes resultantes da falta de planejamento. Cabe, nesse contexto, ressaltar o afirmado por Cortada e Quintella (1995, p. 179) no “Guia para se folhear”:

Vivemos numa economia mundial e, no futuro, a qualidade não será apenas algo bonito de se ter. Será o preço necessário de admissão ao mercado [...] assim sendo, as empresas que têm ocupado o tempo aperfeiçoando a arte de explicar porque as coisas não estão nunca de acordo com o prometido, não terão futuro.

Considerando que “a palavra qualidade deve ser sempre empregada de forma composta, ou seja, é preciso explicitar sempre qual o substantivo a que se refere” (TOLEDO et al., 2015), o termo utilizado neste estudo, será a qualidade do gasto no setor público.

### 1.3 O gasto no setor público

Nesta subseção abordar-se-á a definição de gasto no setor público.

O nível de consumo do Governo afeta o nível de renda de equilíbrio da economia e, por isso, constitui-se numa variável de controle das autoridades econômicas para estabilização da economia.

Como esclarecimento inicial, faz-se necessário entender a diferença existente entre as terminologias "gastos", "despesas" e "custos" do governo. Enquanto o gasto do governo representa o sacrifício financeiro para o financiamento das atividades ou decisões do governo, a despesa "é o gasto do governo, que tem como contrapartida a redução no saldo da conta caixa". O Quadro 5 apresenta definições completas de Alonso (2014) para esses conceitos.

Quadro 5 - Gastos x Despesas x Custos

Termo	Definições de Alonso (2014)
Gastos do governo	São sacrifícios financeiros que o governo faz com vistas ao financiamento de suas atividades ou de suas decisões.
Despesa do governo	É o gasto do governo, que tem como contrapartida redução no saldo da conta caixa. No setor público, todos os gastos são contabilizados como despesas (orçamentárias ou extra-orçamentárias). O mesmo não ocorre no setor privado, daí termos feito a distinção entre gastos e despesas do governo. Na contabilidade de custos tradicional, só são contabilizados como custos os gastos direta ou indiretamente relacionados com a produção. Os demais gastos são contabilizados como despesas. Exemplo: despesas financeiras, despesas com vendas, despesas administrativas etc. Assim, o esquema contábil tradicional começa pela separação entre despesas e custos, depois separa os custos diretos dos indiretos e finalmente procede-se ao rateio dos custos indiretos.
Custo de produto	São gastos incorridos na elaboração de um bem ou na prestação de um serviço. O gasto só é contabilizado como custo quando é consumido no processo de produção do bem ou serviço.

Fonte: Adaptado de ALONSO, 2014.

Os gastos públicos também são considerados por Riani (2002, p. 79) como a "principal peça de atuação do governo", "uma escolha política", "o custo da quantidade e da qualidade dos serviços e bens oferecidos pelo governo" e "o custo da provisão dos bens e serviços executados pelo setor público". Sobre essa temática, o autor resume que as despesas públicas englobam aspectos políticos, econômicos e sociais.

Giambiagi (2011) identifica situações em que o Governo, efetivamente, gasta recursos. Tais situações seriam aquelas em que o Governo se encarrega de prover os bens públicos, os quais, a princípio, não seriam produzidos por nenhum outro setor da sociedade. As funções de Saúde, Educação, Defesa Nacional, Policiamento, Regulação, Justiça e Assistencialismo são considerados pelo autor como aquelas "típicas do Governo". Assim, o gasto público seria aquele executado pelo setor público para prestação de serviços à sociedade.

## 1.4 A qualidade do gasto público

Cabe ao setor público não apenas gastar a fim de atender às demandas da sociedade, mas também gastar com qualidade, conhecendo, inclusive, as consequências negativas dos gastos não realizados, ou seja, os custos da não conformidade. Paiva (2006, p. 342) destaca a relevância do "custo político das mudanças institucionais necessárias para a melhoria da qualidade do gasto público".

A reforma gerencial trouxe mudança de paradigma, colocando em foco a qualidade e a excelência no serviço público. O aumento do interesse da temática da qualidade do gasto público pode ser entendido como resultado de ocorrências político-econômicas, como por exemplo, o aumento considerável da carga tributária, como também pelo foco na gestão estabelecido por mecanismos institucionais como os Planos Plurianuais e a Lei de Responsabilidade Fiscal (PAIVA, 2006). Na verdade, a qualidade do gasto público tem sua relevância política, social e econômica.

Conti e Carvalho (2012) ressaltam a necessidade de uma nova visão da qualidade do gasto público. É comum a ideia de que, aumentando-se o volume de recursos aplicados em atividades do setor público há uma consequente melhora dessas atividades, ou seja, ocorre uma melhora na aplicação dos recursos. Porém, o aumento da despesa pública pode não significar o melhor uso dos recursos. Para exemplificar, os autores citam os setores da saúde e da educação, em que menores despesas *per capita* representam melhor qualidade no gasto.

Da mesma forma, gastos excessivos em determinada atividade, como é o caso da segurança pública nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, não significam melhoria na qualidade do serviço prestado à sociedade (CONTI; CARVALHO, 2012). Em resumo, "aumentar gastos, portanto, não significa melhorar a sua qualidade" (CONTI; CARVALHO, 2012).

Os princípios enunciados pela Constituição Federal brasileira de 1988 considerados como indispensáveis para a atuação do Estado na sociedade são: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Todos esses princípios possuem igual importância para a administração pública, porém, no contexto desta pesquisa, destaca-se o princípio da eficiência. Para Carvalho Filho (2007), esse princípio está diretamente relacionado à qualidade dos bens e serviços, bem como dos recursos utilizados. Para o autor, a eficiência, assim como a qualidade, seriam os valores máximos a serem alcançados pela gestão pública.

Assim, os gestores não podem perder de vista o cumprimento do estabelecido na Constituição Federal brasileira de 1988, em relação à busca pela qualidade do gasto, bem como respeitar os objetivos traçados pelas diretrizes orçamentárias (CONTI; CARVALHO, 2012). Outro instrumento que incorpora a questão da busca pela qualidade do gasto público é a Lei de Responsabilidade Fiscal, prevendo o controle da qualidade da despesa pública (PAIVA, 2006).

A qualidade do gasto público vai além da mensuração dos gastos, isto é, da quantidade de recursos utilizados para o fornecimento de bens e serviços. Para a sociedade, enquanto contribuinte, a relevância encontra-se em identificar o resultado gerado pelo gasto e se este resultado seria alcançado por meio de custos menores (REZENDE; CUNHA; BEVILACQUA, 2010). Nesse sentido, destacam-se os aspectos qualitativos da eficiência e economicidade do gasto público.

No Instrumento para Avaliação da Gestão Pública (BRASIL, 2014), o MPOG afirma que a administração pública deve “fazer o que precisa ser feito com o máximo de qualidade ao menor custo possível. Não se trata de redução de custo de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto” (BRASIL, 2014, p. 5). Nessa perspectiva, a qualidade “empurrada” para a sociedade deve ser a melhor possível, ou seja, o serviço público oferecido deve ser de excelência.

Ao se tratar da qualidade do gasto público nesta pesquisa, não se pretendeu reduzir as dimensões de qualidade existentes na literatura de *management*, qual seja, o de percepção dos atores envolvidos no processo. No entanto, os trabalhos acadêmicos que tratam dessa temática na administração pública relacionam a qualidade do gasto à eficiência no uso dos recursos públicos.

A qualidade no conceito de “adequação ao uso” implica num serviço público que atende às necessidades dos cidadãos. No contexto da nova gestão pública, os cidadãos, por meio do controle social, “exigem eficiência, qualidade e transparência no gasto público” (BATISTA, 2012, p. 45). A eficiência é um dos princípios constitucionais, estabelecidos no artigo 37 da Constituição Federal brasileira de 1988, que devem ser atendidos pela gestão pública.

Como uma das iniciativas práticas para o alcance do objetivo de melhorar a qualidade do gasto público, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio da Secretaria de Orçamento Federal, criou, em 2009, o “Programa de Eficiência do Gasto” (PEG). Como objetivo geral, o PEG visa “melhorar a qualidade do gasto público por meio da eliminação do desperdício e da melhoria contínua da gestão dos processos”. Como objetivos

específicos, o PEG estabelece: “divulgar e estimular a troca de práticas de gestão bem-sucedidas; capacitar gestores públicos em metodologia de gerenciamento de despesas; e conscientizar os servidores públicos sobre a importância da qualidade do gasto”. É interessante notar que, mais uma vez, a palavra qualidade se confunde com eficiência, pois o PEG, que possui na sua nomenclatura a palavra “eficiência”, tem como objetivo melhorar a “qualidade”. Finalizando essa discussão, entende-se que um gasto público de qualidade não é apenas um gasto eficiente.

A relação entre qualidade e eficiência remete à abordagem de desempenho. O MPOG (BRASIL, 2010), ao criar um guia metodológico para medição de desempenho na administração pública, definiu os 6 Es do desempenho conforme o Quadro 6.

Quadro 6 - Os 6Es do desempenho

Termo	Definição
Efetividade	São os impactos gerados pelos produtos/serviços, processos ou projetos. A efetividade está vinculada ao grau de satisfação ou ainda ao valor agregado, a transformação produzida no contexto em geral.
Eficácia	É a quantidade e qualidade de produtos e serviços entregues ao usuário (beneficiário direto dos produtos e serviços da organização).
Eficiência	É a relação entre os produtos/serviços gerados (outputs) com os insumos utilizados, relacionando o que foi entregue e o que foi consumido de recursos, usualmente sob a forma de custos ou produtividade.
Execução	Refere-se à realização dos processos, projetos e planos de ação conforme estabelecidos.
Excelência	É a conformidade a critérios e padrões de qualidade/excelência para a realização dos processos, atividades e projetos na busca da melhor execução e economicidade; sendo um elemento transversal.
Economicidade	Está alinhada ao conceito de obtenção e uso de recursos com o menor ônus possível, dentro dos requisitos e das quantidades exigidas, gerindo adequadamente os recursos financeiros e físicos.

Fonte: BRASIL, 2010.

Efetividade, eficácia, eficiência, execução, excelência e economicidade compõem as dimensões do desempenho na gestão pública (BRASIL, 2010). A efetividade estaria relacionada, então, ao cumprimento da missão institucional. Particularmente, em relação à efetividade social, entende-se como o atendimento dos objetivos e metas propostos pelas políticas públicas. Pelo aspecto da excelência, espera-se que os processos e meios para a prestação do serviço sejam os melhores possíveis. O alcance da excelência na qualidade do serviço público, por sua vez, vai além do cumprimento de leis, normas e manuais. Existem fatores que influenciam diretamente esse alcance, conforme os que serão abordados na próxima seção.

Ainda sobre o tema da qualidade dos gastos públicos, existe a abordagem das práticas implantadas nas organizações para seu alcance. Maia et al. (2007) tratam da importância das

práticas adequadas para o aumento da efetividade na utilização dos recursos públicos, os quais são limitados. Para os autores, a questão não está em reduzir o volume dos gastos públicos, mas sim otimizar a sua destinação. Desse modo, as práticas organizacionais estão diretamente relacionadas à melhoria da gestão do gasto público.

### 1.5 Aspectos da qualidade do gasto público

Nota-se que a questão da qualidade do gasto público pode ser tratada sob dois aspectos. O primeiro aspecto é o da qualidade do gasto já ocorrido e, neste caso, o foco está na elaboração e avaliação de resultados. O segundo aspecto é o da qualidade da gestão do gasto, em que a preocupação com a qualidade existe antes que o gasto seja executado. A literatura acadêmica apresenta estudos voltados para a medição da qualidade do gasto público já ocorrido, conforme apresentado no Quadro 7.

Quadro 7 – Estudos sobre a medição da qualidade do gasto já ocorrido (continua)

Autores	Abordagem (Objetivo)	Resultados da pesquisa
Paiva (2006)	Aborda a questão da qualidade do gasto por meio da avaliação do financiamento orçamentário das chamadas políticas públicas de emprego do Ministério do Trabalho e Emprego.	O quadro atual das políticas públicas de emprego é crítico, dado o forte desequilíbrio existente entre os investimentos em políticas passivas.
Brunet, Bertê e Borges (2007)	Mede a qualidade do gasto efetuado pelos governos das vinte e sete unidades da federação brasileiras.	Para as funções Educação e Saúde, estados com menor despesa apresentam um melhor desempenho em termos de qualidade do gasto público.
Ribeiro (2008)	Avalia de forma empírica a eficiência do gasto público no Brasil em comparação com um conjunto de países da América Latina para o período entre 1998 e 2002.	O Brasil ficou em torno da média na avaliação dos serviços públicos e abaixo da média quanto à eficiência do gasto.
Zoghbi et al. (2011)	Avalia a eficiência relativa dos municípios paulistas no que diz respeito aos gastos em educação fundamental em 2005.	Observou-se que para alguns municípios o desperdício é extremamente elevado.
Diaz (2012)	Analisa a relação entre os gastos com a educação pública municipal e o desempenho acadêmico dos estudantes.	O simples aumento da percentagem das despesas municipais com educação não garante a melhoria da qualidade da educação.
Queiroz (2012)	Analisa a eficiência na utilização dos recursos e na qualidade da saúde pública nos municípios do estado do Rio Grande do Norte.	Para que haja a eficiência do gasto e da qualidade em saúde, é necessário mais do que recurso, pois aspectos políticos e econômicos também interferem no desempenho do gasto e na qualidade da saúde ofertada à população.
Silva et al. (2014)	Avalia se os Estados Brasileiros e o Distrito Federal foram eficientes na aplicação das despesas totais de investimentos per capita apuradas no período de 2003 a 2012.	Indicação de caminhos para a melhoria da gestão com a seguinte indagação: se determinada entidade foi eficiente (aquela que serve de referência), o que poderia as entidades ineficientes terem feito para serem eficientes?

Quadro 7 – Estudos sobre a medição da qualidade do gasto já ocorrido (conclusão)

Costa et al. (2015)	Identifica os fatores associados aos níveis de eficiência na alocação de recursos públicos.	Municípios que possuem piores condições socioeconômicas têm sua gestão pública influenciada por uma gama maior de variáveis exógenas.
Rabade et al. (2014)	Analisa as principais tendências e realizações das Instituições Supremas de Auditorias da América Latina e Caribe.	Necessidade de avançar no estudo de quantificação dos impactos causados pelas reformas gerenciais sobre o controle externo.
Cuesta et al. (2015)	Diagnostica as capacidades institucionais que os países da América Latina e Caribe têm para implementar uma gestão pública eficiente, eficaz e transparente.	Cada país analisado apresentou diferentes resultados para os cinco pilares do ciclo de gestão das políticas públicas, a saber: orçamento; gestão financeira pública; gestão de programas e projetos; e acompanhamento e avaliação.

Fonte: A autora, 2016.

De acordo com os estudos listados no Quadro 7, a medição da qualidade do gasto ocorrido encontra-se em um nível macro, tratando-se de países ou setores nacionais como educação e saúde.

Cabe esclarecer que, os dois últimos estudos relacionados no Quadro 7 são exemplos de trabalhos internacionais realizados, por organismos internacionais de fomento, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, sobre a temática da transparência e eficiência no setor público.

Ressalta-se que esta pesquisa não pretende medir a qualidade do gasto, nem propor métodos para tal medição, mas sim contribuir para o conhecimento de fatores importantes para a qualidade da gestão do dispêndio público, em especial, no momento anterior à sua execução. Alguns estudos relacionados à qualidade da gestão do gasto público foram relacionados no Quadro 8.

Quadro 8 – Estudos relacionados à qualidade da gestão do gasto (continua)

Autores	Abordagem (Objetivo)	Resultados da pesquisa
Marcelino (2002)	Descreve e analisa uma experiência pioneira de desenvolvimento de um processo de planejamento e administração estratégica no Palácio do Planalto.	O desenvolvimento da teoria organizacional e das técnicas do planejamento estratégico possibilita atender às solicitações da sociedade por maior eficácia e eficiência na gestão organizacional, especialmente no caso da gestão pública.
Lima (2008)	Investiga como os tribunais de contas podem contribuir para o aperfeiçoamento da prestação de contas da ação governamental e para a melhoria da qualidade do gasto público.	A responsabilização por desempenho não segue a lógica do modelo de comando e controle que caracteriza o processo de prestação de contas em vigor no Tribunal de Contas da União.
Rezende, Cunha e Bevilacqua (2010)	Analisa a importância da informação de custos para melhoria da qualidade do gasto público.	A promoção da eficiência no setor público depende de as autoridades disporem de informações confiáveis sobre o custo incorrido por distintos órgãos e departamentos na provisão dos serviços mantidos pelo Estado



Quadro 8 – Estudos relacionados à qualidade da gestão do gasto (conclusão)

Moraes (2010)	Descreve iniciativas inovadoras da administração pública federal brasileira em termos de gestão.	As inovações que vêm sendo introduzidas no Brasil têm por norte a transparência e a participação social.
Fernandes (2011)	Analisa a importância do gerenciamento das informações de custos para o processo de melhoria da qualidade do gasto público no Brasil.	Propostas de interação entre as ações de desenvolvimento da gestão de custos na administração pública brasileira e aquelas vinculadas às políticas de promoção da excelência da gestão no setor público brasileiro.
Conti e Carvalho (2012)	Analisa alguns aspectos relacionados ao controle interno na Administração Pública brasileira.	A estruturação do sistema de controle interno de cada ente da Administração definirá a qualidade de seu gasto público.
Ferreira (2012)	Enfatiza a importância do Modelo de Excelência em Gestão Pública e amplia o olhar sobre sua aplicação.	Importância do modelo no aperfeiçoamento contínuo da gestão das organizações públicas e para a implementação das estratégias.
Vilhena e Hirle (2013)	Demonstra a contribuição de iniciativas para a qualificação dos processos e gestão de compras e para ampliar a qualidade e produtividade do gasto em Minas Gerais.	Necessidade de redução do distanciamento entre a gestão de compras e a gestão orçamentária, de forma a maximizar a utilização dos recursos disponíveis para as despesas contratuais em cada período.
Motta (2013)	Contribui para o debate operacional das compras públicas, focando na questão da qualidade do gasto público.	Necessidade de aprimoramento da formação técnica e da gestão de conhecimentos como elementos para avançar na direção da qualidade do gasto.
Coutinho e Alves (2015)	Analisa a implantação da Lei de Acesso à Informação como ferramenta de controle social das ações governamentais.	A Lei de Acesso à Informação consolida uma mudança na relação entre o Estado e a sociedade e fortalece a democracia ao possibilitar maior participação dos cidadãos nos processos decisórios.

Fonte: A autora, 2016.

Os estudos destacados no Quadro 8 exemplificam os fatores importantes para a temática da gestão da qualidade, como: fatores estratégicos (MARCELINO, 2002); controle externo (LIMA, 2008); sistemática de custos (REZENDE; CUNHA; BEVILACQUA, 2010); inovação (MORAES, 2010); gestão do conhecimento (FERNANDES, 2011); controle interno (CONTI; CARVALHO, 2012); programas de gestão (FERREIRA, 2012); processo de aquisição (VILHENA; HIRLE, 2013; MOTTA, 2013); e controle social (COUTINHO; ALVES, 2015). Mandl, Dierx e Ilzkovitz (2008) afirmam que existem vários fatores que afetam diretamente a efetividade e eficiência da gestão pública, aos quais chamam de “fatores ambientais”.

A presente pesquisa buscou investigar alguns desses fatores, aprofundando a literatura sobre o tema, inclusive acrescentando novos autores, conforme apresentado na próxima subseção.

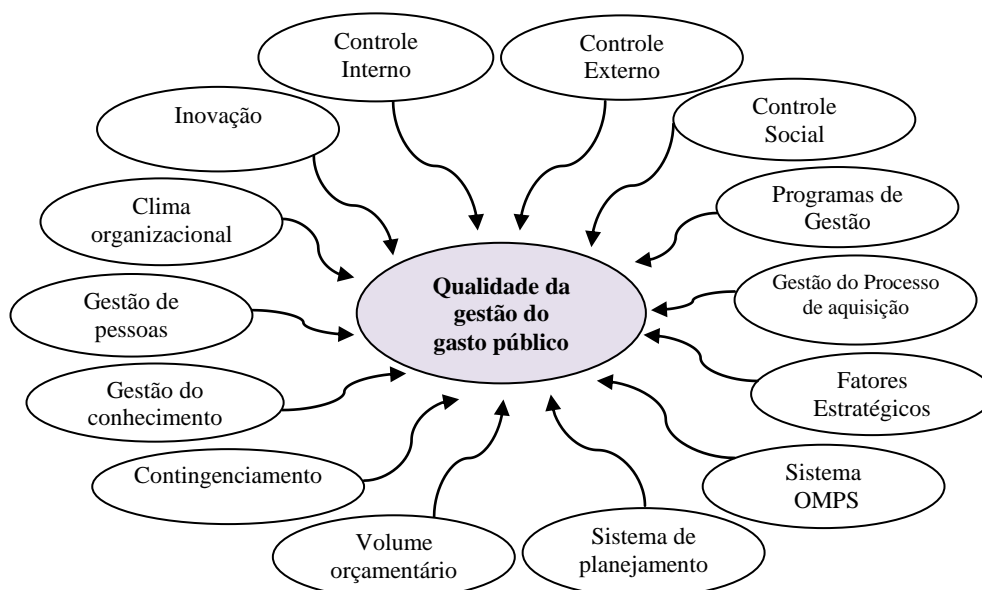
### 1.5.1 Fatores de importância da qualidade da gestão do gasto público

Nesta subseção serão detalhados os fatores importantes para a qualidade da gestão do gasto público identificados na literatura, a saber: Controle Interno; Controle Externo; Controle Social; Programas de Gestão; Gestão do Processo de Aquisição; Fatores Estratégicos; Sistema OMPS; Sistema de Planejamento; Volume Orçamentário; Contingenciamento; Gestão do Conhecimento; Gestão de Pessoas; Clima Organizacional e Inovação.

Os fatores escolhidos na análise limitam-se àqueles observados no âmbito de uma organização pública, não sendo considerada a questão da qualidade do gasto em âmbito nacional. Num cenário macroeconômico, outros fatores poderiam ser levados em conta, tais como: política fiscal, políticas públicas governamentais etc. Os fatores identificados foram resultantes de literatura acadêmica sobre o tema e documentos de entidades governamentais.

Todos os fatores identificados na literatura são importantes para a qualidade da gestão do gasto público, ou seja, quanto mais determinado fator é identificado nas atividades da organização, maior influência ele exerce sobre a qualidade do gasto, exceto no caso do fator contingenciamento. Por exemplo, quanto mais ações de controle interno são observadas numa determinada organização, maior será a qualidade da gestão do seu gasto. Ou ainda, para outros fatores, quanto mais do fator, maior a qualidade da gestão do gasto público. Por exemplo, quanto mais volume orçamentário, maior a qualidade da gestão do gasto. A Figura 1 apresenta os fatores considerados importantes para a qualidade da gestão do gasto público.

Figura 1 – Fatores de qualidade da gestão do gasto público



Fonte: A autora, 2016.

Todos os fatores serão analisados nas próximas subseções e foram utilizados no questionário aplicado aos oficiais intendentess das OM que compõem a amostra desta pesquisa.

#### 1.5.1.1 Controle interno

O controle é uma das cinco funções administrativas estabelecidas pela Escola Clássica de Taylor e Fayol: planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar. Considerando que na Administração Pública os recursos não são privados, o controle assume uma importância considerável, de modo que seja capaz de garantir o atendimento aos interesses da sociedade. O controle interno configura-se em um dos tipos de controle existentes na gestão pública, dividindo espaço com o controle externo e o controle social no que se refere à temática “Controle na Administração Pública”. Na administração pública federal, o controle interno é exercido pela Controladoria Geral da União (CGU).

A evolução do termo “controle interno” na administração pública começou com a Lei nº 4.320/1964, que trata das Normas de direito financeiro para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços da União (CALIXTO; VELASQUEZ, 2005). Em seguida, a Constituição Federal brasileira de 1988 estabeleceu as finalidades do Controle Interno, atribuindo aos sistemas de controle interno, no Brasil um "*status* constitucional" no que se refere à verificação da eficácia, eficiência e efetividade da gestão dos recursos públicos (CONTI; CARVALHO, 2012), entre outras finalidades. Com a criação da CGU, o controle interno passou a considerar a questão da qualidade na gestão pública e não apenas o cumprimento das legalidades impostas (LOUREIRO et al., 2012).

Ao tratar da eficácia, eficiência e efetividade da gestão dos recursos públicos, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu uma relação entre a temática do controle interno e a qualidade do gasto público. Outro dispositivo legal que é apresentado por Serra e Carneiro (2012) como impulsionador das atividades fiscalizadoras relacionadas ao Controle Interno é a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Essa Lei, ao tratar da matéria da gestão das finanças públicas e do orçamento, contribui com o cumprimento das finalidades dos Sistemas de Controle Interno.

Na presente pesquisa, a análise quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial remete à questão do bom uso dos recursos públicos, sua aplicação e,

consequentemente, da qualidade dessa aplicação, ou seja, do gasto realizado no setor público. Os estudos de Alencar e Fonseca (2014) analisam a contribuição do controle interno para a excelência na gestão pública da Marinha do Brasil e o resultado de suas análises indica que os chamados “Elementos de Controle Interno”, como foram nomeados os gestores que trabalhavam em atividades relacionadas ao controle interno, percebem tal contribuição. Os autores também consideram que, “no âmbito da Marinha do Brasil o Controle Interno contribui na busca pela qualidade” (ALENCAR; FONSECA, 2014, p. 13).

A temática do controle interno apresenta considerável relevância dentro do contexto das organizações públicas. Ao analisar os objetivos e a importância desse tipo de controle no setor público brasileiro, Monteiro (2015) identificou cinco categorias de importância, quais sejam: “gestão do risco; informação; comportamento ético; imagem da entidade e proteção dos recursos públicos”. E, dentre as barreiras existentes para a implantação do Sistema de Controle Interno, o autor detectou: a falta de uma cultura de gestão ao risco; a carência de pessoal em número adequado e a qualidade técnica exigida.

Conti e Carvalho (2011, p. 201) afirmam que “a estruturação do sistema de controle interno de cada ente da Administração definirá a qualidade de seu gasto público” e, sob um enfoque contabilista, concluem que a qualidade do gasto público de uma entidade está diretamente relacionada com a composição do seu sistema de controle interno. Silva, M. (2011) corrobora o entendimento da relação positiva entre o controle interno e a qualidade da gestão do gasto público, na medida em que apresenta a implantação de um Sistema de Controle Interno (SCI) como ferramenta para a obtenção de eficiência, eficácia e efetividade na gestão dos recursos públicos. Além disso, o autor afirma que o SCI permite uma boa condução dos programas de gestão (fator que será tratado mais adiante) ao disponibilizar informações com credibilidade e tempestividade.

Outra abordagem da importância do controle interno para as finanças públicas é a de Oliveira (2013). Os estudos do autor evidenciam que as práticas de controle interno promovem a melhoria das atividades administrativas, uma vez que verificam se as informações gerenciais são confiáveis e avaliam a eficiência e eficácia dos serviços. Machado e Tonin (2014) também reforçam a sistemática do controle interno como uma ferramenta de fiscalização da máquina pública e necessária para uma gestão pública eficiente.

Assim, cabe ao controle interno ou Sistema de Controle Interno (SCI) do Poder Executivo Federal, como são tratados na literatura, cumprir com suas finalidades estabelecidas na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 74, dentre elas: “avaliar o

cumprimento das metas previstas no plano plurianual”; “avaliar os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial”; e “apoiar o controle externo”.

Chaves (2007, p. 43) ao tratar do controle interno, ressalta a “valiosa e imprescindível contribuição do Sistema de Controle Interno para o desempenho do controle externo”. E o controle externo representa outro fator de importância para a qualidade da gestão do gasto público, que será abordado na próxima subseção.

#### 1.5.1.2 Controle Externo

O ato de prestar contas é uma ação difundida e aceita não só na cultura brasileira, mas em todo o mundo, desde o início das civilizações (CHAVES, 2007). A questão da prestação de contas na gestão pública destaca-se pelo fato de que os recursos envolvidos pertencem à sociedade, isto é, são públicos. Por essa razão, o controle da aplicação desses recursos merece considerável atenção, de modo que o interesse público seja atendido.

Enquanto o controle interno está voltado para a própria organização, o controle externo estabelece uma “ponte” entre o gestor público e outros órgãos fiscalizadores. Chaves (2007, p. 9) define o controle externo como “a fiscalização e a apreciação de contas dos responsáveis pela coisa pública, quando exercidas por um ente que está fora do âmbito no qual o fiscalizado está inserido”.

O artigo 71 da Constituição Federal de 1988 estabelece que, no nível federal, o controle externo caberá ao Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU). Na verdade, esse dispositivo legal ampliou o papel que vinha sendo desempenhado pelo TCU desde os idos de 1890, ano de sua criação, quando o TCU atuava sob os princípios da autonomia, fiscalização, julgamento e vigilância. Com a finalidade de auxiliar o Congresso Nacional no processo de verificação das ações dos gestores públicos, o TCU passou a ser o responsável por fiscalizar as atividades contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União (TCU, 2011).

Chaves (2007) analisou as atividades do TCU, dividindo-as em dois grupos, quais sejam: fiscalização e apreciação das contas. De um lado, a fiscalização assume uma característica proativa, pois antecede à ocorrência de uma possível irregularidade, influenciando na qualidade da gestão do gasto. Por outro lado, a apreciação caracteriza-se por ser uma ação reativa aos atos e fatos dos gestores públicos. Nesse caso, por se tratar de uma

análise que ocorre com o fato ou situação consumada, pode-se afirmar que o controle externo acaba por contribuir com a melhoria da qualidade da gestão do gasto público no longo prazo, uma vez que, para os casos em que houver erro por parte dos gestores públicos, as advertências e/ou punições promoverão a correção de ações futuras, bem como o retorno dos possíveis prejuízos causados ao erário público. Ressalta-se que, o TCU avalia, portanto, a efetividade do gasto ocorrido e estabelece métricas para tal, apesar do fato das organizações possuírem seus próprios métodos de medição de desempenho estabelecidos em seus programas de gestão.

Apesar dos dispositivos legais e das normas existentes para regulamentação das suas ações, o posicionamento do TCU (2011) é o de esforçar-se para fazer a coisa certa, avaliando com diligência cada situação.

Segundo estudos de Lima (2008), os tribunais de contas podem contribuir para a melhoria do gasto público por meio de “mecanismos de responsabilização por desempenho”, ou seja, por meio de auditorias de desempenho e não só de conformidade. Thomas e Virgen (2008) tratam da relevância do controle externo e Machado e Tonin (2014), ao tratar do sistema de controle interno e seus benefícios, também reforçam a importância do controle externo para o alcance da eficiência na gestão dos recursos públicos.

#### 1.5.1.3 Controle social

O controle social é o tipo de controle existente na Administração Pública que é exercido pela sociedade civil. Implementado a partir de 1990, o controle social nasceu durante o processo de redemocratização do país, reeditando a relação entre Estado e sociedade (BRAVO; CORREIA, 2012). Segundo Bresser-Pereira (2002), o controle social configura-se na principal forma de *accountability* política.

O controle social seria, portanto, uma contrapartida do controle externo exercido pelo TCU. Ou seja, enquanto o TCU é o responsável pela oferta de informações (prestação de contas) à sociedade, esta (a sociedade) seria a responsável pela demanda de tais informações. Neste caso, o controle social é resultado da ação da sociedade.

Os mecanismos de controle social citados por Loureiro et. al. (2012) são as “conferências e conselhos”. Coutinho e Alves (2015) apresentam a Lei de Acesso à Informação (LAI) como uma ferramenta de controle social, pois esta Lei teria consolidado a

transformação na relação entre o Estado e a sociedade, fortalecendo o processo democrático. Assim, a demanda por informações e a necessidade de conhecer, monitorar e controlar a gestão pública foram atendidas, na medida em que a LAI promoveu uma maior transparência ativa (aquela disponibilizada pelo ente público) e passiva (aquela solicitada pelos cidadãos).

Estudos recentes de Loureiro et al. (2012) apresentam o relevante papel que vem sendo exercido pela CGU no âmbito do controle social. Apesar de ser instituída como o órgão de controle interno da Administração Federal, a CGU tem atuado em outras áreas, tais como: “o combate à corrupção, o monitoramento das políticas públicas, a promoção da transparência, e, como aspecto mais inovador, tem um importante papel na mobilização da sociedade civil, o que a capacita para o exercício da função de controle social dos governantes” (LOUREIRO et. al., 2012, p. 55).

Dentre as ações impulsionadoras da CGU ao controle social, Loureiro et. al. (2012, p.61) citam a “organização política da sociedade civil por meio de fóruns ou órgãos colegiados” e a “capacitação de membros ou lideranças da sociedade civil para o exercício da cidadania”.

O Serviço de Informação ao Cidadão e outros dispositivos legais como a Lei Complementar nº 131/2009 e a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) também são exemplos de ferramentas para a atividade do controle social (COUTINHO; ALVES, 2015), pois representam instrumentos que visam à garantia do atendimento do interesse público. O Portal da Transparência também representa um avanço para a execução desse tipo de controle.

Na sociedade brasileira, diferentemente da prática da prestação de contas, a prática do controle social ainda se apresenta como um grande desafio, porém, o fato dele não ser exercido, não significa que não seja importante para a melhoria dos resultados a serem alcançados na Administração Pública. Assim, cabe ao Estado, cada vez mais, não apenas disponibilizar ferramentas para o exercício desse controle, mas também torná-las conhecidas, de modo que os cidadãos saibam como, quando e porque usá-las.

Para Rezende, Cunha e Bevilacqua (2010) o reforço dos "ideais democráticos" pode ser motivado pela publicidade de informações relevantes para o controle social, tais como: aplicação e prioridades dos recursos orçamentários; custo da prestação dos serviços e os resultados positivos para a sociedade.

Holanda (2013) ressalta a importância do controle social, além da democracia participativa e acesso às informações contábeis do setor público, para a melhoria da qualidade da gestão do gasto público, bem como do reforço à cidadania.

#### 1.5.1.4 Programas de gestão

A atual administração pública gerencial, voltada para a busca da qualidade na prestação do serviço público e para o alcance de resultados, incorporou tanto as teorias quanto as práticas aplicadas na administração de empresas do setor privado (ALENCAR; FONSECA, 2014). Dentre as práticas utilizadas, destacam-se o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública, estabelecido no âmbito do Governo Federal pelo Decreto nº 5.378/2005 e, em 2009, a utilização do Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP).

O GesPública foi definido por Lima (2008) como um novo modelo de gestão, o qual tem por objetivo contribuir para a qualidade dos serviços e para a geração de ganhos sociais, por meio de uma gestão focada em resultados e orientada ao cidadão.

O desafio do GesPública é, portanto, o alcance da qualidade na gestão voltada para o atendimento aos interesses do cidadão, pautado sobre os “princípios impessoalidade, da legalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência” (BRASIL, 2009, p. 10). “Qualidade” é a palavra de ordem do Programa, pois se busca a qualidade na gestão, a qualidade nos serviços e, assim, a qualidade da gestão do gasto realizado para a prestação desses serviços.

O MPOG (BRASIL, 2009, p. 15) apresenta o Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) como “um sistema de gestão que visa aumentar a eficiência, a eficácia, a efetividade e a relevância nas ações executadas”, sustentado por “bases” e “fundamentos” específicos. As “bases” desse Modelo são os princípios constitucionais estabelecidos para a Administração Pública, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. E os “fundamentos” da “excelência gerencial” seriam:

- Pensamento sistêmico
- Aprendizado organizacional
- Cultura da inovação
- Geração de valor
- Desenvolvimento de parcerias
- Controle social
- Gestão participativa
- Orientação por processos e informações
- Responsabilidade social
- Comprometimento com as pessoas
- Visão de futuro
- Liderança e constância de propósitos

A relevância do fator programa de gestão para melhoria da eficácia na administração pública pôde ser observada na composição do Sistema de Avaliação desenvolvido pelo Banco



Interamericano de Desenvolvimento, ao avaliar os resultados dos países da América Latina e Caribe, no período de 2008 e 2013 (CUESTA et al., 2015).

De um modo geral, as organizações públicas podem conduzir diversos programas de gestão, os quais podem envolver os mais diversos processos administrativos existentes. Porém, para o propósito desta pesquisa, entende-se que, a gestão do processo de aquisição, especificamente, influencia diretamente na qualidade do uso dos recursos públicos.

#### 1.5.1.5 Gestão do processo de aquisição

A qualidade da gestão do gasto público envolve diferentes nuances e a melhoria no processo de compras é uma delas. A gestão de compras no setor público busca a melhor eficiência do uso dos recursos disponíveis (DÁVILA et al., 2014). E essa busca existe porque as ineficiências também acontecem. Para o alcance da otimização do uso dos recursos públicos, há que se ter atenção em todo o processo de aquisição, o qual se inicia com a determinação das necessidades do setor demandante, passa pelo planejamento das compras, pelo processo licitatório, contratação e finalmente chega ao fornecimento do bem/serviço, acompanhamento e fiscalização.

No setor público, o processo de compras é orientado pela Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos). Porém, na prática, o próprio cumprimento da Lei gera conflitos de interpretação pelos estudiosos da área, não sendo poucos os entraves do procedimento licitatório. Como por exemplo, os estudos de Diniz, Drumond e Hirle (2012) identificaram a dificuldade de comunicação entre os técnicos e os gestores das áreas finalísticas de compras como um dos maiores gargalos do processo. Teixeira, Prado Filho e Nascimento (2015) também trataram dos entraves no processo de compras no setor público, principalmente em relação à falta de perspectiva dos atores envolvidos no processo. Os autores criticam a elevada atenção dada à redução de gastos em detrimento da qualidade dos gastos.

Nesse cenário, a gestão de compras no setor público, independentemente da existência de um sistema próprio, informatizado ou não, funciona como uma ferramenta gerencial, cujo objetivo maior é o alcance da eficiência no processo de aquisição de bens e serviços para a realização das atividades-fim de cada entidade da administração.

Desse modo, a qualidade da gestão do gasto público também pode ser percebida por meio da melhoria dos processos de planejamento, execução e controle das aquisições (DINIZ;

DRUMOND; HIRLE, 2012). Além disso, ao prezar pela proposta mais vantajosa para a administração, o processo de compras no setor público também atende ao quesito economicidade.

Os estudos de Vilhena e Hirle (2013) corroboram a relevância do planejamento de compras e da integração da gestão de compras à gestão orçamentária para a qualidade do gasto público. No planejamento de compras do Governo do Estado de Minas Gerais, as autoras destacam “a identificação de demandas para cada exercício, o mapeamento dos processos críticos e prioritários e a sua respectiva distribuição ao longo do exercício, imprimindo eficiência ao atendimento por bens e serviços para a realização de políticas públicas” (VILHENA; HIRLE, 2013, p. 2). As autoras concluem que há uma relação direta entre a eficiência do processo de aquisição e o alcance da qualidade na prestação dos serviços públicos.

#### 1.5.1.6 Fatores estratégicos

Os fatores estratégicos que influenciam a qualidade da gestão do gasto público materializam-se no instrumento conhecido na Administração, tanto privada quanto pública, como Planejamento Estratégico (P. E.). O planejamento das estratégias trata do “como fazer” as estratégias acontecerem, isto é, qual o caminho a tomar para que os objetivos e metas sejam alcançados. Sendo assim, o planejamento estratégico é sistemático, constituído por fases e prazos estabelecidos. Além disso, o planejamento deve ser entendido no sentido amplo, ou seja, incluindo o planejamento estratégico e tático (FREZATTI, 2007, p. 35).

A administração das organizações pode ser considerada por meio de um processo cíclico composto por quatro fases, quais sejam: formular estratégias; comunicar estas estratégias a toda a organização; desenvolver e pôr em prática táticas para implementar as estratégias por toda a organização; desenvolver e implementar controles para monitorar as etapas da implementação e depois o sucesso no alcance das metas estratégicas (SHANK; GOVINDARAJAN, 1997).

Os fundamentos e aplicações do planejamento estratégico envolvem análises de temas como natureza da competitividade; o processo estratégico; construção de cenários; política de negócios; desempenho organizacional; governança corporativa; liderança estratégica; empreendedorismo; e avaliação estratégica (CHIAVENATO, 2003).

Mintzberg (2004) decompõe o modelo básico de planejamento, dividindo-o em seis estágios, quais sejam: definição de objetivos; auditoria externa; auditoria interna; avaliação da estratégia; operacionalização da estratégia; e, por fim, a programação de todo o processo.

Quanto à análise de cenários, Ansoff e McDonnell (1993) afirmam que uma empresa tem o seu potencial de desempenho otimizado quando a capacidade de reação da potencialidade da empresa equipara-se à agressividade de sua estratégia; a agressividade do comportamento estratégico equipara-se à turbulência do ambiente; e os componentes da potencialidade da empresa apoiam-se mutuamente. A importância da estratégia para o alcance de melhores resultados para o setor público pode ser observada nos estudos de Nicolás e Rodríguez (2009) e Dávila et al. (2014).

Os estudos de Marcelino (2002) apresentam resultados positivos do planejamento estratégico numa organização pública, como, por exemplo, a melhoria da qualidade das atividades e ganhos de produtividade. Assim, o autor afirma que, “o desenvolvimento da teoria organizacional e das técnicas do planejamento estratégico possibilita atender às solicitações da sociedade por maior eficácia e eficiência na gestão organizacional, especialmente no caso da gestão pública” (MARCELINO, 2002, p. 120).

#### 1.5.1.7 Sistema OMPS

A abordagem de um “sistema de custos” remete a uma questão anterior que é a da relevância da temática de custos no serviço público. A falta de cultura de custos no setor público brasileiro remete à ineficiência da provisão dos bens e serviços para a sociedade, uma vez que o conhecimento dos custos é o primeiro passo para a otimização da alocação de recursos (ALONSO, 1999).

Apesar de o Brasil possuir um sistema informatizado de gastos governamentais, o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), considerado, internacionalmente, um avanço na administração das finanças públicas, não há conhecimento, por parte do governo, do quanto suas despesas afetam seus resultados (ALONSO, 1999). Para Alonso (1999, p. 39) “[...] o modelo de gestão tradicional do setor público prioriza o controle dos recursos e dos procedimentos formais, e não os resultados, o desempenho, a eficiência”.

No modelo atual de gestão, voltado para o desempenho das organizações, isto é, para a gestão de resultados, “é crucial que os sistemas de informação do governo disponham de uma

informação gerencial mais refinada que a despesa: os custos" (ALONSO, 1999, p. 40). O autor afirma que atualmente vivemos um "governo de resultados" e não mais um governo voltado apenas para o cumprimento de leis e atividades de controle. Os modelos atuais de gestão visam, portanto, a melhoria no desempenho das organizações.

Nesse sentido, Alonso (1999, p. 40) afirma que "para avaliar adequadamente o desempenho do serviço público, é crucial que os sistemas de informação do governo disponham de uma informação gerencial mais refinada que a despesa: os custos", de modo que seja viável maximizar os resultados também no setor público.

No caso da Marinha do Brasil, o Sistema das Organizações Militares Prestadoras de Serviço promoveu "a inserção e a consolidação de uma cultura de custos e de gestão, quebrando paradigmas" (SGM, 2010). Organizações Militares Prestadoras de Serviço (OMPS) são Organizações Militares (OM) da Marinha do Brasil, responsáveis por prestar serviço a outras OM ou até mesmo organizações fora da MB nas áreas industrial, de pesquisa e desenvolvimento de ciência e tecnologia, hospitalar, de abastecimento ou de serviços especiais, que realizam a apuração dos custos e despesas dos serviços prestados. Porém, a sistemática OMPS vai além da Contabilidade de Custos, abrangendo também os preceitos da Contabilidade Gerencial, constituindo-se num Sistema Gerencial que visa à otimização de recursos.

Dentre os benefícios da criação do Sistema OMPS, destacam-se: "conhecer o custo efetivo de operação de uma OMPS, na forma mais real possível"; "reduzir, ao mínimo, o número de células de crédito executadas pelas OMPS"; e "facilitar a gerência dos créditos constantes do Orçamento da MB" (SGM, 2010). A MB também afirma que, além de um conhecimento melhor dos custos, o Sistema OMPS contribuiu no processo decisório de assuntos gerenciais e estratégicos da Instituição, como a extinção (ou não) de uma OM. Silva, Davis e Viveiros (2014), ao tratarem do Sistema OMPS, ressaltam a importância da contabilidade de custos para que a gestão pública seja efetiva.

Alonso (1999) expõe que na administração pública federal algumas perguntas consideradas básicas ainda ficam sem resposta, tais como: "Quanto custa uma aula? Quanto custa um determinado serviço de saúde? Quanto custa a gestão de pessoal? Quanto custa a gestão de compras? Quanto custam as auditorias governamentais?". No Brasil, não há uma cultura de apuração de custos no setor público e tal realidade pode ser oriunda do fato de inexistir a necessidade de se apurar lucros, mas apenas cumprir-se a lei. Ou seja, se o papel do Governo é prover os bens públicos não fornecidos pelo mercado e assim ele (o Governo) o faz, ocorre o cumprimento legal do seu papel e esse resultado é considerado suficiente.

O cumprimento da lei que estabelece o papel do Governo com eficiência parece ser um gargalo na administração pública brasileira, devido à carência de uma sistemática de apuração de custos bem estruturada. Assim, "sem um sistema de avaliação de resultados e de custos, a administração pública abre margem para encobrir ineficiência" (ALONSO, 1999, p. 44).

Alonso (1999, p. 13) ainda destaca que:

[...] não é possível se falar seriamente em qualidade sem se falar em custos. A adoção de sistemas de custos é, portanto, condição necessária para a implantação de programas de qualidade. Há melhoria na qualidade dos serviços prestados quando a administração pública consegue prover os mesmos serviços, em quantidade e qualidade a custos menores. Os custos estão entre os principais indicadores de desempenho das organizações. Assim, os sistemas de custos desempenham um papel chave nos processos decisórios e na avaliação do desempenho institucional.

É bem verdade que "[...] os agentes políticos do Estado e parte da própria tecnocracia da administração pública resistem à apuração de custos, pois, a partir deles, terão de justificar seu (baixo) desempenho" (ALONSO, 1999, p. 46). O autor afirma ainda que "a apuração de custos contribuirá, sem dúvida, para a identificação das atividades que adicionam ou não valor ao usuário do serviço e para combater eficazmente desperdícios".

Os estudos de Kladi e Ferrari (2011); Fernandes (2011); e Borges, Mario e Carneiro (2013) também trataram da relação entre a sistemática de custos e a busca pela excelência na gestão pública. Kladi e Ferrari (2011) apresentaram a relação existente entre o Sistema de Informação de Custos do Governo Federal e o "macro processo orçamentário e financeiro da União". Além disso, os autores também abordaram o desafio do desenvolvimento de uma cultura de custos nas organizações públicas. Já Fernandes (2011) tratou da relevância da gestão das informações de custos no processo de otimização da qualidade na utilização dos recursos públicos, enquanto Borges, Mario e Carneiro (2013) apresentaram uma análise mais institucional da temática de custos no setor público brasileiro.

#### 1.5.1.8 Sistema de planejamento

Assim como o controle, o ato de planejar também é uma das funções administrativas clássicas. No caso da administração pública, por que planejar? Giacomoni (2012) responde a essa pergunta afirmando que a necessidade do planejamento surge porque os recursos não são ilimitados. Então, se os recursos são limitados e, algumas vezes escassos, há que existir

critérios para sua aplicação, os quais são estabelecidos no planejamento. Como os Governos possuem a obrigação de atender às necessidades econômicas e sociais da população; utilizar os recursos humanos e materiais disponíveis; e redistribuir a renda nacional, o planejamento apresenta-se como peça chave.

O processo de planejamento representa, portanto, a orientação estratégica do Governo e estabelece, conforme Giacomoni (2012):

- a) diretrizes, que são os critérios de ação e de decisão que orienta os diversos aspectos envolvidos;
- b) macro-objetivos, que definem o que deve ser feito para o alcance dos resultados; e
- c) programas, que são conjuntos de ações para a concretização de um objetivo comum, mensurado por indicadores, visando à solução de um problema.

Assim, o planejamento e o orçamento, compõem o sistema de planejamento do governo. O processo de planejamento começa com a determinação das necessidades, tanto daquelas próprias do governo, como as definidas em conjunto com a sociedade, permitindo uma visualização entre as interações existentes dos instrumentos de planejamento com os subsídios anteriores (SILVA, 2011). Os três instrumentos de planejamento são: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), os quais estão estabelecidos no parágrafo segundo do artigo 35 da Constituição Federal de 1988.

O conteúdo do Plano Plurianual (PPA) trata de diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como programas de duração continuada, configurando o estabelecimento de objetivos de curto, médio e longo prazos. As diretrizes do PPA estabelecem os critérios de ação e de decisão que irão orientar o processo. Os objetivos, por sua vez, definem os resultados esperados com a execução das ações. Já as metas, essas mensuram os objetivos, traduzindo-os em números ou quantidades físicas e monetárias. Com uma vigência de quatro anos, o PPA viabiliza a continuidade das políticas públicas e a consequente busca pela otimização de recursos, uma vez que impede que, ano a ano as metas e objetivos sejam alterados com justificativas pautadas em vontades políticas. Giacomoni e Pagnussat (2006) apresentam a importância do sistema de planejamento brasileiro, voltado para a gestão por resultado, ressaltando o papel do PPA como instrumento de melhoria para a qualidade do gasto público. Batista e Junior também consideram a importância do PPA para a qualidade do gasto público e realizam um estudo voltado para a avaliação desse instrumento.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, por sua vez, é a responsável por orientar a elaboração da LOA, mantendo-a em harmonia com as diretrizes, objetivos e metas do PPA,

garantindo a sintonia desses dois instrumentos. A matéria da LDO também apresenta metas e prioridades para o governo, porém a sua vigência é de um ano e o seu foco é o exercício financeiro<sup>1</sup> do ano subsequente.

O orçamento, propriamente dito, é materializado na LOA. Como sua própria definição já diz, o orçamento é anual e sua vigência também coincide com o exercício financeiro. É durante o exercício financeiro que ocorre, efetivamente, o recolhimento das receitas anteriormente previstas e a execução das despesas antes fixadas. A LOA irá, então, concretizar os objetivos e metas propostas no PPA, de acordo com as diretrizes da LDO.

O conteúdo da LOA engloba os orçamentos fiscal, de investimentos e da seguridade social. Em resumo, os orçamentos podem ser assim definidos:

O orçamento fiscal demonstrará a ação governamental dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta... O orçamento de investimentos das empresas em que a administração pública detenha direta ou indiretamente a maioria do capital social com direito a voto detalhará as fontes de recursos e a programação de seus investimentos... O orçamento de seguridade compreende as ações integradas dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, previdência e assistência social (SILVA, 2011, p. 185).

Percebe-se que a LOA é o último instrumento a ser elaborado, materializando as necessidades, os recursos disponíveis, as escolhas políticas e as metas e objetivos do governo. Silva (2011) afirma que o governo é "intérprete" dos objetivos perseguidos pela nação, e o orçamento materializa esses objetivos.

Mendes (2009), ao tratar do sistema orçamentário brasileiro e a qualidade do gasto público, afirma que o orçamento é executado tendo como objetivos: "cumprir metas fiscais e atender demandas da base aliada do governo, liberando recursos de interesses de parlamentares e partidos". Assim, a questão da qualidade da gestão do gasto público não estaria sendo atendida, nem mesmo a "relação benefício-custo dos programas públicos". Para o autor, existe uma relação negativa entre a condução do orçamento e a qualidade do gasto, sendo necessário corrigi-la, tendo em vista a melhoria do atendimento aos interesses da sociedade.

---

<sup>1</sup> No Brasil, o exercício financeiro coincide com o ano civil, ou seja, é o período compreendido entre 1 de janeiro a 31 de dezembro.

### 1.5.1.9 Volume orçamentário

A Lei Orçamentária Anual representa o orçamento da União, Estados e Municípios. Intitulado como "instrumento da moderna administração pública", "principal instrumento de ação estatal na economia" e "peça fundamental ao cumprimento das finalidades do Estado" (GIACOMONI, 2012), o orçamento público materializa as ações de planejamento e controle do setor público, buscando o uso inteligente dos recursos disponíveis. Mas nem sempre foi assim.

Inicialmente, o orçamento era considerado apenas um ato preventivo de receitas e autorizativo de despesas do Estado, sem qualquer vínculo a um sistema de planejamento, com ênfase apenas nos gastos. Esse orçamento é definido pela literatura como "Orçamento Tradicional". Outros aspectos podem ser considerados para diferenciar o orçamento tradicional do chamado "Orçamento-Programa", nomenclatura dada ao orçamento que, além de ser um documento que contém a previsão de receitas (arrecadação e tributos) e autorização do gasto, nele também estão contidos programas, objetivos e metas a serem alcançadas. Ou seja, a ênfase que antes era apenas no gasto passou a ser nas realizações do Governo.

Um resumo dos principais aspectos que distinguem o Orçamento Tradicional do Orçamento Programa pode ser visualizado no Quadro 9:

Quadro 9 - Orçamento Tradicional x Orçamento Programa

Aspecto analisado	Orçamento Tradicional	Orçamento Programa
Processo orçamentário	Dissociado dos processos de planejamento e programação	Elo entre o planejamento e as funções executivas da organização
Alocação de recursos	Visa aquisição de meios	Visa consecução de objetivos e metas
Decisões orçamentárias	Com base nas necessidades das unidades organizacionais	Com base em avaliações e análises técnicas
Elaboração do orçamento	Com base nas necessidades financeiras das unidades organizacionais	Com base nos custos dos programas
Estrutura do orçamento	Ênfase nos aspectos contábeis da gestão	Voltada para os aspectos administrativos e de planejamento
Controle	Visa avaliar a honestidade dos agentes e a legalidade no cumprimento do orçamento	Visa avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais

Fonte: Adaptado de GIACOMONI, 2012.

Nota-se que os aspectos do Orçamento Tradicional são dissociados de qualquer processo de planejamento, diferentemente do Orçamento-Programa. A avaliação da eficiência, eficácia e efetividade remetem à valorização da mensuração do desempenho das ações governamentais e, conseqüentemente da qualidade dessas ações. É possível perceber que o conceito de orçamento evoluiu com a nova gestão pública.



A literatura também apresenta outros modelos de orçamento, como o Orçamento Desempenho; o Orçamento Incremental e o Orçamento Base Zero. Segundo Silva (2011), o Orçamento Desempenho surgiu durante a evolução do Orçamento Tradicional para o Orçamento-Programa, objetivando "estabelecer as coisas que o Governo faz e não as coisas que o Governo compra". No conceito do Orçamento Incremental, a estrutura de despesas do orçamento de um determinado período é mantida igual ao período anterior e as despesas são apenas incrementadas em seus montantes. Num conceito completamente oposto a este último Orçamento, o Orçamento Base Zero desconsidera qualquer histórico de orçamento como *default*, tornando-se necessária uma justificativa detalhada da solicitação de recursos.

Além dos modelos de orçamento, os aspectos orçamentários merecem espaço na presente análise para melhor entendimento do papel que o orçamento exerce na sociedade. O orçamento possui quatro aspectos, quais sejam: o político, jurídico, o econômico e o financeiro (SILVA, 2011). Isso significa que o orçamento não é somente um plano de ação política, não é somente uma lei, não é somente um instrumento regulador da economia e, certamente, não é somente o registro de fluxo monetário, mas sim o conjunto de todas essas nuances.

Silva (2011) discorre sobre os aspectos do orçamento. Politicamente, o orçamento é um instrumento que materializa as escolhas públicas, uma vez que o orçamento é elaborado e votado por representantes da sociedade eleitos pelo povo, representando assim um Plano de Governo. Quanto ao aspecto jurídico, a Constituição Federal de 1988 (Cap. II - Finanças Públicas); a Lei nº 4.320/1964 e a Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) são dispositivos legais que devem ser obedecidos pelo orçamento.

O orçamento, enquanto principal instrumento da gestão pública, utilizado para melhoria na alocação e administração dos recursos oriundos da sociedade, também foi objeto de estudo de Giacomoni e Pagnussat (2006); Nicolás e Rodríguez (2009); Maia (2010); e Rezende, Reis e Duarte (2012).

A LOA autoriza despesas por meio de créditos e o volume de recursos orçamentários constante na LOA significa o total de créditos autorizados. Assim, o volume de créditos orçamentários estabelece o limite autorizado para a realização de despesas, determinando até quanto o governo pode gastar para o atingimento de seus objetivos e metas. A abrangência do orçamento público engloba, portanto, áreas políticas, econômicas e financeiras da sociedade, sendo o seu objetivo fim promover o bem-estar dos cidadãos.

#### 1.5.1.10 Contingenciamento

Historicamente, os momentos de crise econômica levaram a políticas contracionistas, isto é, de redução de gastos do Governo, cortes orçamentários ou contingenciamentos. O contingenciamento está estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 9º, que prevê a “limitação de empenho e movimentação financeira” no caso de insuficiência de receita. Porém, internacionalmente, a visão do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI) tem acrescentado à questão dos cortes dos gastos a questão da qualidade desses gastos (ALONSO, 2014).

Num cenário de insustentabilidade do ajuste fiscal por meio de aumento de impostos (considerando a excessiva carga tributária já existente) dadas às dificuldades para impedir o crescimento dos gastos públicos e a falta de informações que possibilitem identificar ineficiências e desperdícios, Rezende, Cunha e Bevilacqua (2010) demonstraram uma maior atenção para as medidas alternativas que são os cortes nos gastos, afirmando que se deve "avaliar os custos dos programas e atividades mantidos pelo governo, de modo a evitar o tradicional recurso a cortes lineares que prejudicam atividades essenciais sem afetar aquelas que são exercidas com um nível elevado de ineficiência" (REZENDE; CUNHA; BEVILACQUA, 2010, p. 961).

Para Alonso (2014), a problemática da questão do corte nos gastos públicos, no caso do Brasil, situa-se não apenas no contingenciamento em si, mas no fato de que não se sabe exatamente onde, nem como devem ser realizados os cortes, vide a carência de informações de custos no setor público brasileiro. O autor apresenta a existência de um gargalo entre "a redução de gastos com a melhoria do desempenho", pois se não se sabe onde, nem como cortar, como se pode garantir a melhoria do desempenho?

Rocha e Giuberti (2007) acrescentam a preocupação de qual componente do gasto público deve ser cortado. Como resposta para essa discussão, os autores afirmam que deve ser levada em consideração a contribuição que cada um dos componentes do gasto tem para o crescimento econômico.

O contingenciamento atual no cenário econômico brasileiro compromete, portanto, tanto a programação das despesas previstas na LOA, como também a programação financeira para pagamento de fornecedores. Com isso, o desarranjo no planejamento, pilar da nova gestão pública, prejudica a qualidade da gestão do gasto público. Mendes (2009) também apresenta o contingenciamento como um dos entraves à qualidade do gasto público.

#### 1.5.1.11 Gestão do conhecimento (GC)

O “conhecer” constitui-se um desafio para o ser humano tanto no que se refere ao autoconhecimento, como no conhecimento entre os indivíduos numa relação particular e, também, no conhecimento organizacional. Neste último, o uso da informação constitui-se num processo crítico para o alcance de resultados das organizações (BARBOSA, 2008). A informação, por sua vez, não deve ser confundida com dados, sendo a principal diferença entre eles o acréscimo de um significado relevante para o alcance dos resultados organizacionais.

Quanto à definição do que vem a ser “conhecimento” não há um consenso definitivo na literatura. Para Nonaka e Takeuchi (2003, p. 10), “o conhecimento deve ser construído por si mesmo, muitas vezes exigindo uma interação intensiva e laboriosa entre os membros da organização”. Nesse processo, os autores citam a importância dos gestores na administração da “confusão” que surge quando há criação de novos conhecimentos.

Davenport e Prusak (2003, p. 6) afirmam que o “conhecimento é uma mistura fluida de experiência condensada, valores, informação contextual e *insight* experimentado...” e, no contexto organizacional, esse conhecimento pode materializar-se em “documentos ou repositórios” e em “rotinas, processos, práticas e normas organizacionais”.

A partir das definições acima é possível notar dois tipos de conhecimento. Nota-se que um tipo de conhecimento pode ser divulgado, propagado, contado por meio de conversas, documentos ou manuais. Esse é o chamado conhecimento explícito, o qual, como a própria definição o determina, é o conhecimento que está claro e pode ser expresso. Mas existe também o conhecimento tácito, ou seja, aquele conhecimento individual que não é expresso e que é resultado de experiências de pessoais. Ao definir esses dois tipos de conhecimento, Nonaka e Takeuchi (2003) afirmam que a geração de novos conhecimentos organizacionais resulta da inter-relação desses dois tipos de conhecimento já existentes.

O processo da informação relevante que gera conhecimento demanda um gerenciamento próprio que se chama “gestão do conhecimento”. No setor privado, a GC apresenta como foco a competitividade e a lucratividade, funcionando como uma verdadeira ferramenta para processos inovadores. No setor público, a GC também está relacionada com a inovação, mas com o objetivo de melhorar os padrões de qualidade na prestação de serviços e aumentar os níveis de eficiência na aplicação dos recursos, visando o atendimento às necessidades da sociedade (BATISTA, 2012).

Além da inovação, a GC envolve práticas e ferramentas que abrangem diversas áreas tradicionais da organização, seja ela pública ou privada, tais como a gestão da informação, gestão de pessoas, gestão de competências etc. No caso do setor público brasileiro, Coelho (2004) propõe “sistemas permanentes de gerenciamento”, a saber:

- Planejamento estratégico;
- Padronização de procedimentos;
- Capital intelectual;
- Ambiente de inovação; e
- Aprendizagem contínua.

Batista et al. (2005) defendem a necessidade da implantação de uma política de gestão do conhecimento para que haja uma concretização dos propósitos e resultados esperados dessa gestão na Administração Direta. Nicolás e Rodríguez (2009) tratam a gestão do conhecimento como um fator importante para a melhoria da gestão do gasto público. Os estudos de Kronbauer e De Oliveira (2013) corroboram com a carência de uma política de gestão do conhecimento para melhor condução de práticas e ferramentas de GC na administração pública. Assim, para o alcance dos objetivos pretendidos pela nova gestão pública, Batista (2012, p.17) conclui que “a efetiva GC é base de tudo na Administração Pública”. Nesse mesmo contexto, Motta (2013, p. 2) destaca “a necessidade de aprimoramento da formação técnica e da gestão de conhecimentos como elementos para avançar na direção da qualidade do gasto”.

#### 1.5.1.12 Gestão de pessoas

A expressão Administração de Recursos Humanos (ARH) começou a ser usada na década de 1960. As mudanças e desafios pelos quais as organizações vêm passando, desde então, sejam eles de ordem administrativa, econômica, tecnológica, política ou social, promoveu o início (a partir da década de 1990) da substituição dessa nomenclatura para “gestão de pessoas” (CHIAVENATO, 2014).

Além da denominação “gestão de pessoas” também podem ser encontradas outras como: “gestão com pessoas, gestão do talento humano, gestão de parceiros ou de colaboradores, gestão de competências, gestão do capital humano ou administração do capital intelectual” (CHIAVENATO, 2014, p. 1).

Uma das principais diferenças entre paradigmas da administração de recursos humanos e a gestão de pessoas é o papel que as pessoas exercem na organização. Enquanto no primeiro caso as pessoas são consideradas mais um recurso disponível para o alcance das metas e objetivos institucionais, ou seja, a pessoa é um “sujeito passivo” da organização que apenas cumpre ordens, no segundo, o indivíduo é considerado um “parceiro”. Como parceiro, as pessoas passam ser vistas como “capital humano e intelectual” e “*stakeholders*”, sendo providas de conhecimento e que passam a fazer parte do processo decisório (CHIAVENATO, 2014).

Uma vez que a gestão de pessoas, por valorizar os indivíduos no contexto administrativo e estratégico da organização, torne-as mais motivadas e satisfeitas, ocorre uma melhora no desempenho tanto individual, como da organização como um todo. Dubrin (2003) apresenta a vantagem que a organização adquire ao investir nas pessoas e afirma que as empresas que o faz ganham produtividade e vantagem competitiva.

As mudanças nessa área de administração ocorreram e ainda ocorrem de maneira mais lenta no setor público, comparando-se às adaptações estruturais e de processos ocorridos no setor privado. A realidade dos órgãos públicos apresenta verdadeiros desafios para a transformação de uma cultura organizacional originada no “patrimonialismo” e “individualismo”.

A partir dessa abordagem, Schikmann (2010) expõe alguns aspectos que devem ser considerados, a fim de que a gestão de pessoas no setor público evolua para o conceito de “gestão estratégica de pessoas”. Esse último conceito estaria mais voltado para o desempenho, tendo como base o planejamento estratégico da organização. Nesse caso, os aspectos considerados seriam: “recrutamento de pessoal”, “desenvolvimento profissional e pessoal”, “avaliação do desempenho” e “estratégia de realocação e de redistribuição de funcionários”, todos voltados para a melhoria do desempenho individual e, conseqüentemente, melhoria do desempenho da organização.

Assim, a administração pública precisa evoluir no quesito gestão estratégica de pessoas de modo que possa usufruir dos benefícios resultantes da relação de interdependência entre pessoas e organização, que, segundo Chiavenato (2014), proporciona a eficácia organizacional, além da realização pessoal. O comprometimento com as pessoas foi um dos fundamentos estabelecidos no Modelo de Excelência em Gestão Pública (BRASIL, 2009), sendo um fator importante para o alcance dessa excelência.

Um dos fatores que pode ser tratado com especial atenção para a melhoria da gestão de pessoas é o clima organizacional, pois este assume considerável importância sobre esse tipo de gestão (MARTINS, 2008).

#### 1.5.1.13 Clima organizacional

A palavra clima significa “temperatura ou outras condições atmosféricas de uma localidade ou região” (FERREIRA, 1986). No campo administrativo, o clima de uma organização seria um retrato das “condições atmosféricas” de seu ambiente interno. Assim como no caso do fator “gestão de pessoas”, o clima organizacional envolve as relações humanas e as percepções subjetivas que cada indivíduo possui em relação ao seu ambiente de trabalho.

Para Martins (2008, p. 29), o clima organizacional “é um conceito importante para a compreensão do modo como o contexto do trabalho afeta o comportamento e as atitudes das pessoas neste ambiente, sua qualidade de vida e o desempenho da organização”.

Por se tratar de percepção, o ambiente interno da organização pode ser visto de maneira diferente entre os indivíduos, já que “o clima percebido é um atributo individual” (MÓL et al., 2010, p. 97), sejam eles de mesmo nível hierárquico ou não. Sobre esse tema, Lacombe (2011, p. 283) afirma que existe um clima organizacional que “reflete o grau de satisfação do pessoal com o ambiente interno da empresa”.

Outro aspecto é o de que a cultura da empresa influencia o seu ambiente interno e a qualidade deste retrata o clima organizacional. O clima organizacional, por sua vez, interfere diretamente na motivação e no comprometimento do pessoal, influenciando na produtividade individual e gerando consequências (positivas ou negativas) na produtividade geral da organização e no alcance das metas e objetivos estabelecidos (LACOMBE, 2011).

Mól et al. (2010, p. 23) corroboram a ideia de que “o clima organizacional tem influência no comportamento dos integrantes das organizações, podendo afetar o desempenho, a motivação e a satisfação no trabalho dos seus membros”.

Assim, considerando as propostas do Estado Gerencial e a busca pelo alcance de resultados, o entendimento do clima organizacional na gestão pública está diretamente relacionado à melhoria da qualidade e eficiência na prestação de serviços (MÓL et al., 2010) e, portanto, da aplicação dos recursos públicos.

#### 1.5.1.14 Inovação

A palavra “inovação” muitas vezes remete a processos relacionados a avanços na área tecnológica das organizações, porém mudanças de aspecto gerencial, estratégicos e de controle também estão incluídas nas ações inovadoras organizacionais. Esclarecendo as nuances que envolvem a temática da inovação.

Tidd (2008, p. 23) afirma que “a inovação é movida pela habilidade de estabelecer relações, detectar oportunidades e tirar proveito das mesmas”. O autor ainda acrescenta que “a inovação não está restrita a bens manufaturados; exemplos de reviravolta pela inovação podem ser encontrados no setor de serviços, bem como no setor público e privado”.

A inovação no setor público também se inclui nas medidas que visam ao aumento da eficiência e eficácia na gestão, pois, segundo Tidd (2008), o processo inovador resulta na melhoria de processos. Porém, quanto ao conceito de inovação no setor público, não há um consenso entre os autores. Para Klering e Andrade (2006), a inovação é entendida como um processo de mudança radical, que tem o seu foco na *accountability* e na transparência.

Dentre os desafios que a liderança pública precisa enfrentar, Swella (2005) cita alguns como a globalização, a complexidade, a desigualdade, a diversidade, a boa governança, a erosão da confiança e a reforma administrativa. A autora afirma, portanto, que o uso da inovação para enfrentamento dos desafios atuais é algo imperativo. Dávila et al. (2014) também tratam a inovação como um dos fatores importantes para a melhoria da gestão pública.

Armijo (2014) enfatiza evidências de introdução de medidas inovadoras nas agendas das reformas dos países da América Latina, principalmente no que se refere à gestão de resultados e indicadores para medição da qualidade do gasto público. Moraes (2010) também apresenta medidas inovadoras para a gestão pública, cujo foco é a melhoria da eficiência da máquina pública.

Os estudos de Queiroz e Ckagnazaroff (2010) analisam a percepção dos gestores envolvidos num processo de choque de gestão resultante de medidas inovadoras. Os autores concluíram que a mudança, conceito semelhante ao de inovação para eles, teve um aspecto apenas gerencial, envolvendo inovações nas áreas estratégica, tecnológica, estrutural e de controle. Tidd (2008) corrobora com a ideia de que inovação tem a ver com mudança e estabelece quatro tipos de inovação, aos quais chama de “4 Ps”: “produto”, “processo”, “posição” e “paradigma”. O autor ainda afirma que, o processo inovador envolve não só o

trabalho em equipe, como também a criatividade de diferentes áreas. Assim, a inovação influencia vários processos da organização, podendo influenciar os demais fatores citados nessa pesquisa, maximizando resultados e melhorando níveis de qualidade.

#### 1.5.1.15 Visão sintética dos fatores de importância

Os fatores identificados como importantes para a qualidade da gestão do gasto público foram resultantes de pesquisa bibliográfica a respeito do tema e documentos normativos da administração pública federal. Após estudo individual dos fatores de importância para a qualidade da gestão do gasto público, procedeu-se a elaboração de uma visão sintética dos mesmos, conforme Quadro 10.

Quadro 10 – Visão sintética dos fatores de importância

Fator	Fonte	Subseção	“E” de desempenho
Controle interno	Silva, M. (2011); Conti e Carvalho (2012); Machado e Tonin (2014)	1.4.1.1	Eficiência Eficácia Efetividade
Controle externo	Lima (2008); Thomas e Virgen (2008); Machado e Tonin (2014)	1.4.1.2	Eficiência Eficácia Efetividade
Controle social	Holanda (2013); Coutinho e Alves (2015)	1.4.1.3	Efetividade Excelência
Programas de gestão	BRASIL (2009); Ferreira (2012); Cuesta et al. (2015)	1.4.1.4	Eficiência Eficácia Efetividade Excelência
Gestão do processo de aquisição	Diniz, Drumond e Hirle (2012); Vilhena e Hirle (2013); e Teixeira, Prado Filho e Nascimento (2015); Dávila et al. (2014)	1.4.1.5	Economicidade
Fatores estratégicos	Ansoff e Mcdonnell (1993); Marcelino (2002); Nicolás e Rodríguez (2009); Dávila et al. (2014)	1.4.1.6	Excelência
Sistema OMPS	SGM (2010); e Silva, Davis e Viveiros (2014)	1.4.1.7	Eficiência Economicidade
Sistema de planejamento	Mendes (2009)	1.4.1.8	Execução
Volume orçamentário	Giacomoni e Pagnussat (2006); Nicolás e Rodríguez (2009); Maia (2010); e Rezende, Reis e Duarte (2012); Cuesta et al. (2015)	1.4.1.9	Execução
Contingenciamento	Mendes (2009); e Rezende, Cunha e Bevilacqua (2010).	1.4.1.11	Execução
Gestão do conhecimento	Batista et al. (2005); Nicolás e Rodríguez (2009); Batista (2012); Motta (2013); e Kronbauer e De Oliveira (2013)	1.4.1.12	Excelência
Gestão de pessoas	BRASIL (2009); Schikmann (2010)	1.4.1.13	Excelência
Clima organizacional	Mól et al. (2010)	1.4.1.14	Eficiência
Inovação	Tidd (2008); Moraes (2010); Armijo (2014); Dávila et al. (2014)	1.4.1.15	Excelência

Fonte: A autora, 2016.



O Quadro 10 apresenta a visão sintética dos fatores de importância apresentados nas subseções 1.4.1.1 a 1.4.1.14. A coluna Fator indica o nome do fator identificado. A coluna Fonte indica estudos anteriores sobre a temática, normas internas de organizações públicas e o próprio pré-teste da pesquisa que permitiram considerar os fatores como importantes para a qualidade da gestão do gasto público. A coluna Subseção indica em qual subseção determinado fator foi abordado nesta pesquisa. Por fim, a coluna “E” de desempenho indica a qual “E” cada fator está relacionado. Em alguns casos, os “Es” são definidos pelas próprias fontes, em outros, a definição do “E” foi resultado de interpretação da autora, conforme estudos analisados no referencial teórico.

## 2 METODOLOGIA

A seção metodologia é composta por quatro subseções: método; hipóteses da pesquisa e métodos; população alvo e coleta de dados; e tratamento dos dados da amostra utilizada.

### 2.1 Método

A revisão de literatura construída na seção 1 proporcionou base teórica para coleta, tratamento e análise dos dados. O procedimento metodológico escolhido, por sua vez, objetivou responder o problema desta pesquisa, qual seja: qual a percepção de alguns oficiais intendentess da Marinha do Brasil sobre a importância dos fatores de qualidade da gestão do gasto público?

Pesquisar significa uma ação necessária para se conhecer o desconhecido, explorar o inexplorado ou mesmo corroborar ou refutar um conhecimento já existente. Enquanto existirem perguntas, existirão problemas a serem respondidos. Considerando a diversidade de tipologias existentes na literatura sobre metodologia, para condução da presente pesquisa foram utilizados os conceitos resultantes dos estudos de Raupp e Beuren (2003), que classificam a pesquisa quanto aos objetivos e à abordagem do problema.

Quanto aos objetivos, esta pesquisa classifica-se como descritiva. Malhotra (2001, p. 108) descreve a pesquisa descritiva como “um tipo de pesquisa conclusiva que tem como principal objetivo a descrição de algo”. O autor ainda esclarece que esse tipo de pesquisa é “pré-planejada e estruturada”.

Quanto à abordagem do problema, a presente pesquisa classifica-se como quantitativa e qualitativa, também chamada de quali-quantitativa. Enquanto a pesquisa qualitativa “proporciona melhor visão e compreensão do contexto do problema”, a pesquisa quantitativa “procura quantificar os dados e aplica alguma forma de análise estatística” (MALHOTRA, 2001, p. 155). Perdigão (2011, p. 114) afirma que a pesquisa qualitativa “é a que se preocupa com a profundidade e qualidade das informações e trata de aspectos subjetivos do mundo emocional e complexo do entrevistado, sem pretensões de generalização para o universo”. Por outro lado, a mesma autora afirma que “a pesquisa quantitativa trata de quantidades, números, medições, do mundo racional, de fatos e de comportamentos do consumidor” e “a essência da

pesquisa quantitativa é, portanto, descobrir quantas pessoas pensam, agem ou sentem de determinada maneira”. O aspecto positivo de se utilizar as duas abordagens (quantitativa e qualitativa) é que “ambos os métodos fornecem diferentes e valiosos *insights* [...] e são frequentemente mais eficientes quando usados em conjunto” (PERDIGÃO, 2011). Essas duas abordagens podem e devem ser complementares (MALHOTRA, 2001, p. 155), visando responder ao problema da pesquisa.

Assim, para atender aos objetivos estabelecidos nesta pesquisa, utilizou-se o método quantitativo, pois se tentou descobrir “quantas pessoas” pensam “o quê” dos fatores que influenciam a qualidade da gestão do gasto. Nesse sentido, a pesquisa envolveu “quantidades, números, medições”, ou seja, tratamento de dados por meio de estatísticas descritivas e testes estatísticos apropriados para o propósito da pesquisa. Porém, considerando que o instrumento utilizado na pesquisa (questionário) não foi elaborado apenas com perguntas fechadas, tornou-se possível identificar “o porquê” das respostas concedidas pelos respondentes, permitindo uma análise subjetiva das respostas às perguntas abertas, e, portanto, uma abordagem qualitativa das respostas. Também foi utilizado como método de observação das respostas das perguntas abertas a análise de conteúdo, que será tratada na subseção 2.3.3.

## **2.2 Hipóteses da pesquisa e métodos**

O objetivo geral da presente pesquisa é analisar a importância dos fatores de qualidade da gestão do gasto público das Diretorias Especializadas em Intendência da Marinha do Brasil e do Centro de Controle Interno da Marinha. Para o alcance desse objetivo, foram estabelecidos cinco objetivos específicos.

No intuito de responder ao problema da pesquisa, considerando cada organização da amostra e suas respectivas atividades-fim, foram elaboradas cinco hipóteses.

Scott (1998) e Schein (1992) afirmam que a missão e as tarefas desempenhadas por uma organização fazem parte do conjunto de variáveis que compõem a sua cultura organizacional. Para Flauzino (1999), a percepção da cultura de uma organização pelos seus funcionários influencia diretamente e positivamente o desempenho de atividades administrativas relacionadas à missão e estratégias organizacionais. Os estudos de Junior e Borges-Andrade (2004, p. 192) corroboram afirmando que “a percepção de cultura torna-se de fundamental importância ao analisar-se a dinâmica organizacional e seus constituintes”, na

medida em que “a percepção de cultura será de grande valia para a compreensão de fenômenos que ocorram no âmbito das organizações” (JUNIOR; ANDRADE, 2004, p. 191).

As hipóteses H1 a H5 vinculam-se ao primeiro objetivo específico, qual seja: investigar a percepção de alguns oficiais intendentess da Marinha do Brasil sobre a importância dos fatores de qualidade da gestão do gasto público. Essas hipóteses foram elaboradas considerando que as missões e tarefas executadas para cada OM interferem na percepção que seus respectivos oficiais intendentess têm a respeito dos fatores relevantes para a qualidade da gestão do gasto público.

- Hipótese 1 (H<sub>1</sub>): Os intendentess do Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR) consideram que o “controle interno” é o fator mais importante para a qualidade da gestão do gasto público.
- Hipótese 2 (H<sub>2</sub>): Os intendentess da Diretoria de Abastecimento da Marinha (DAbM) consideram que a “gestão do processo de aquisição” é o fator mais importante para a qualidade da gestão do gasto público.
- Hipótese 3 (H<sub>3</sub>): Os intendentess da Diretoria de Administração da Marinha (DAdM) consideram que “programas de gestão” é o fator mais importante para a qualidade da gestão do gasto público.
- Hipótese 4 (H<sub>4</sub>): Os intendentess da Diretoria de Finanças da Marinha (DFM) consideram que a “disponibilidade financeira” é o fator mais importante para a qualidade da gestão do gasto público.
- Hipótese 5 (H<sub>5</sub>): Os intendentess da Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha (DGOM) consideram que o “sistema de planejamento” é o fator mais importante para a qualidade da gestão do gasto público.

O segundo objetivo específico buscou identificar os fatores mais importantes para a qualidade da gestão do gasto público. Com esse fim, a parte C do questionário contém uma primeira questão aberta por meio da qual se solicitou ao respondente que expusesse sua opinião a respeito de qual(is) fator(es) mais influencia(m) a qualidade do gasto público e justificasse sua resposta.

O terceiro objetivo específico buscou conhecer os fatores de gestão da qualidade do gasto público adicionais aos listados a priori. Em decorrência, o questionário apresenta, ainda na primeira questão aberta, a possibilidade de o respondente citar outros fatores de importância, diferentes daqueles já elencados.

O último objetivo específico buscou conhecer as práticas, rotinas e procedimentos existentes que visam à melhoria da qualidade do gasto público nas organizações. Para tal, o questionário apresenta a última pergunta aberta que solicita ao respondente mencionar as práticas, rotinas e procedimentos existentes nas suas respectivas organizações consideradas importantes para a melhoria da qualidade da gestão do gasto.

## 2.3 População alvo e coleta de dados

A Marinha do Brasil foi a instituição de análise escolhida devido a sua representatividade para a sociedade nacional, e a relevância da temática de defesa. O artigo 142 da Constituição Federal estabelece que, cabe à Marinha, em conjunto com as demais Forças Armadas, a defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

De acordo com o Decreto nº 5.417/2005, compete ao Comando da Marinha, como órgão integrante da Estrutura Regimental do Ministério da Defesa e subordinado diretamente ao Ministro de Estado da Defesa, e que tem por propósito preparar a Marinha para o cumprimento da sua destinação constitucional e atribuições subsidiárias:

- I - formular a política naval e a doutrina militar naval;
- II - propor a constituição, a organização e os efetivos, bem como executar o aprestamento das Forças Navais;
- III - formular o planejamento estratégico e executar o emprego das Forças Navais na defesa do País;
- IV - contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao mar;
- V - orientar e controlar a Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à defesa nacional;
- VI - prover segurança da navegação aquaviária e salvaguarda da vida humana no mar;
- VII - produzir material bélico de seu interesse;
- VIII - realizar adestramento militar e a supervisão de adestramento civil no interesse da segurança da navegação nacional;
- IX - executar a inspeção naval; e
- X - implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando se fizer necessário, em razão de competências específicas.

Em sua página oficial na internet, a Marinha do Brasil define sua missão como sendo:

Preparar e empregar o Poder Naval, a fim de contribuir para a defesa da Pátria. Estar pronta para atuar na garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem; atuar em ações sob a égide de organismos internacionais e em apoio à política externa do País; e cumprir as atribuições

subsidiárias previstas em Lei, com ênfase naquelas relacionadas à Autoridade Marítima, a fim de contribuir para a salvaguarda dos interesses nacionais.

Já a visão de futuro da MB é apresentada com as seguintes palavras:

A Marinha do Brasil será uma Força moderna, equilibrada e balanceada, e deverá dispor de meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais compatíveis com a inserção político-estratégica do nosso País no cenário internacional e, em sintonia com os anseios da sociedade brasileira, estará permanentemente pronta para atuar no mar e em águas interiores, de forma singular ou conjunta, de modo a atender aos propósitos estatuídos na sua missão.

As Organizações Militares (OM) da Marinha do Brasil escolhidas para estudo de caso foram as Diretorias Especializadas em Intendência localizadas na cidade do Rio de Janeiro: Diretoria de Abastecimento da Marinha (DAbM); Diretoria de Administração da Marinha (DAdM); Diretoria de Finanças da Marinha (DFM); Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha (DGOM); e o Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR).

A motivação para a escolha dessas OM reside no fato de que, por serem classificadas como Organizações Militares Orientadoras Técnicas, os militares dessas organizações, em especial os oficiais intendentess, estão preparados para orientar as demais OM nas suas respectivas áreas afins. Esse grupo de militares, teoricamente, possui ou encontra-se na busca por possuir o domínio de determinadas matérias.

O conhecimento da missão de cada organização que compõe a amostra facilita o entendimento de seu contexto na pesquisa. As missões e tarefas de cada OM foram retiradas de seus respectivos regulamentos. O Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR) tem a missão de “assessorar o Comandante da Marinha e planejar, dirigir, coordenar executar as atividades de Controle Interno” (MARINHA DO BRASIL, 2013). Dentre as tarefas executadas pelo CCIMAR, estão a orientação técnica e administração de atividades relacionadas ao controle interno e externo na MB e a realização de intercâmbio com os órgãos do controle interno e do controle externo federal.

A Diretoria de Abastecimento da Marinha (DAbM) é a organização responsável pela logística das grandes demandas da Marinha e possui a seguinte missão:

A Diretoria de Abastecimento da Marinha tem o propósito de contribuir para a superintendência das atividades de Abastecimento da Marinha do Brasil, a fim de prever e prover as OM da MB e aos meios Navais, Aeronavais e de Fuzileiros Navais, o material necessário a mantê-los em condições de plena eficiência, proporcionando o fluxo adequado do material, desde as fontes de obtenção até as OM consumidoras (MARINHA DO BRASIL, 1977).

A Diretoria de Administração da Marinha (DAdM) apresenta como missão “contribuir para a superintendência das atividades de administração geral da Marinha” (MARINHA DO BRASIL, 2012). Para cumprir com essa missão a DAdM executa tarefas como “prestar assessoria em Gestão Administrativa às OM da Marinha” e “desenvolver e prover a manutenção de sistemas digitais administrativos de responsabilidade da DAdM” (MARINHA DO BRASIL, 2012). A DAdM também é a responsável pela condução do Programa Netuno na MB.

Torres e Franca (2012) definem o Programa Netuno como a customização do GesPública. O propósito do Programa descrito pelos mesmos autores é o de capacitar e fortalecer as Organizações Militares da Marinha do Brasil, através de uma ferramenta de gestão que permita diagnosticar o estágio de desenvolvimento gerencial e planejar ações visando à melhoria contínua para o futuro.

A Diretoria de Finanças da Marinha (DFM) tem a missão de "dirigir as atividades relacionadas com a Administração Financeira, Contabilidade e Pagamento de Pessoal da Marinha do Brasil (MB) a fim de contribuir com a eficácia do preparo e da aplicação do Poder Naval" (MARINHA DO BRASIL, 2003). As tarefas atribuídas à essa Diretoria incluem a atribuição de Órgão Central do Sistema de Custos da Marinha (sistemática OMPS) e administração das operações cambiais.

A Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha (DGOM) é um órgão que também faz parte do Sistema de Controle Interno da Marinha do Brasil e “tem o propósito de dirigir as atividades relacionadas com o Orçamento da Marinha” (MARINHA DO BRASIL, 2012). Dentre as tarefas realizadas pela DGOM, listam-se a de “exercer as atribuições de órgão central no planejamento e orientação da metodologia aplicada às atividades pertinentes ao Sistema do Plano Diretor da Marinha” (MARINHA DO BRASIL, 2012) e “executar as atividades relativas ao Orçamento e às Operações de Crédito” (MARINHA DO BRASIL, 2012).

A coleta dos dados foi realizada nos meses de novembro e dezembro de 2015, e o instrumento utilizado para alcance do objetivo de investigar a percepção dos oficiais intendentes das diretorias especializadas em intendência sobre a importância dos fatores de qualidade da gestão do gasto público foi um questionário, cujo conteúdo encontra-se no Apêndice A desta pesquisa.

Severino (2007, p. 125) define o questionário como um “conjunto de questões, sistematicamente articuladas, que se destinam a levantar informações escritas por parte dos

sujeitos pesquisados, com vistas a conhecer a opinião dos mesmos sobre os assuntos em estudo”.

Antes da aplicação efetiva do questionário, foi realizada a validação do mesmo, por meio de um pré-teste, com a participação de quatro respondentes. Em relação ao pré-teste de um questionário, Severino (2007, p. 126) afirma que esse se refere à “aplicação a um grupo pequeno, antes de sua aplicação ao conjunto dos sujeitos a que se destina, o que permite ao pesquisador avaliar e, se for o caso, revisá-lo e ajustá-lo”.

Os participantes da validação consideraram as perguntas do questionário claras e objetivas, bem como forneceram respostas de acordo com o perguntado, não sendo necessário alterar nenhuma pergunta. Na aplicação do pré-teste, a disponibilidade financeira foi mencionada como um novo fator de importância para a qualidade da gestão do gasto público. Considerou-se tal afirmação pertinente ao contexto da pesquisa e o fator foi incluído na lista de fatores importantes para a qualidade do gasto.

A programação financeira é a responsável pelo planejamento dos recursos financeiros, pelo fluxo de caixa da União (GIACOMONI, 2012) e está estabelecida no artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, constituindo-se numa das tarefas executadas pelo Sistema Financeiro Federal. A estrutura organizacional do Sistema Financeiro Federal é formada por um órgão central, um órgão setorial de programação financeira e pelas unidades gestoras. Os dois primeiros elementos organizacionais são representados pelo Ministério da Fazenda (por meio da Secretaria do Tesouro Nacional) e pela Secretaria de Administração e Orçamento (ou equivalente), respectivamente.

A descentralização de recursos financeiros ocorre por meio de três processos, quais sejam: “cota”, “repasso” e “sub-repasso”. Inicialmente, a “cota” representa a transferência de recursos do Órgão Central para os Órgãos Setoriais do sistema. As demais centralizações ocorrem entre órgãos de mesma estrutura administrativa, ou seja, dos órgãos setoriais para suas respectivas unidades executoras, ao que se chama “repasso”, ou entre órgãos de estruturas administrativas diferentes, processo chamado de “sub-repasso” (GIACOMONI, 2012).

Cabe, portanto, à programação financeira manter o equilíbrio entre a execução orçamentária e a disponibilidade de recursos financeiros, ou ainda, entre a receita arrecadada e a despesa realizada. O não atendimento desse equilíbrio prejudica a execução dos programas propostos, bem como o atingimento dos objetivos e metas da administração pública, comprometendo a qualidade da gestão do gasto público.



Após a validação, o questionário foi aplicado fisicamente, sendo recolhido após o prazo acordado com os vice-diretores de cada OM, que, na maior parte das organizações foi de uma semana.

A construção do questionário teve como base o referencial teórico, principalmente no que se refere aos fatores identificados na literatura como importantes para a qualidade da gestão do gasto público, acrescido do fator disponibilidade financeira, mencionado por um respondente na realização do pré-teste.

A Parte A do questionário tratou do perfil do respondente, identificando as seguintes variáveis: idade, gênero, posto, escolaridade, tempo de serviço na MB, OM atual do respondente e tempo de serviço na respectiva OM. Tais variáveis podem ser chamadas de “variáveis demográficas”, conforme o fez Alves (2005) ao tratar dos “fatores individuais” que caracterizavam o perfil da amostra.

A Parte B buscou identificar a percepção que cada oficial intendente das organizações em lide possui em relação à importância dos fatores identificados na revisão da literatura como importantes para a qualidade do gasto público, como controle interno, controle externo, controle social, programas de gestão, gestão do processo de aquisição, fatores estratégicos, sistema OMPS, sistema de planejamento, volume orçamentário, contingenciamento, gestão do conhecimento, gestão de pessoas, clima organizacional e inovação. O fator "disponibilidade financeira" foi incluído na relação dos fatores após realização do pré-teste. É importante ressaltar que esses fatores não representam a totalidade daqueles que influenciam a gestão da qualidade do gasto público.

A relevância da Parte B do questionário está na identificação dos fatores de maior grau de importância; menor grau de importância; e fatores de graus semelhantes de importância. De posse dessas informações foi possível analisar a percepção de toda a amostra, bem como por OM, respondendo ao problema da pesquisa. As variáveis da Parte B do questionário têm o objetivo de identificar o grau de importância dos fatores que influenciam a qualidade do gasto público atribuído pelos respondentes.

A fim de identificar o grau de importância atribuído a cada fator pelos indivíduos da amostra foi necessário utilizar uma escala de medida. A escala de importância utilizada assumiu dez categorias de respostas numéricas, variando de “1” a “10”, de acordo com a relevância considerada para cada fator, sendo “1” para menos importante e “10” para mais importante. Assim, cada respondente atribuiu um único valor de importância para cada fator listado, conforme demonstrado no Quadro 11.

Quadro 11 – Variáveis que representam os fatores

Variáveis	Definição	Fonte	Valor
CONT_INT	Controle interno: Fiscalização exercida pela própria organização.	Silva, M. (2011); Conti e Carvalho (2012); Machado e Tonin (2014)	Escala de importância (1 a 10)
CONT_EXT	Controle externo: Fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas da União	Lima (2008); Thomas e Virgen (2008); Machado e Tonin (2014)	
CONT_SOC	Controle social: Fiscalização exercida pela sociedade.	Holanda (2013); Coutinho e Alves (2015)	
PROG_GEST	Programas de gestão: Instrumentos que visam à melhoria de processos, com otimização de recursos (p. ex., Programa Netuno).	BRASIL (2009); Ferreira (2012); Cuesta et al. (2015)	
GEST_AQUIS	Gestão do processo de aquisição: Planejamento, execução e controle das compras.	Diniz, Drumond e Hirle (2012); Vilhena e Hirle (2013); e Teixeira, Prado Filho e Nascimento (2015); Dávila et al. (2014)	
ESTRATEG	Fatores estratégicos: Metas e objetivos de longo prazo da Organização.	Ansoff e Mcdonnell (1993); Marcelino (2002); Nicolás e Rodríguez (2009); Dávila et al. (2014)	
OMPS	Sistema OMPS: Sistemática gerencial das Organizações Militares Prestadoras de Serviço.	SGM (2010); e Silva, Davis e Viveiros (2014)	
PLANEJ	Sistema de planejamento: Orientação estratégica do Governo (PPA, LDO e LOA).	Mendes (2009)	
ORÇAM	Volume orçamentário: Montante de créditos autorizados para execução das despesas anuais.	Giacomoni e Pagnussat (2006); Nicolás e Rodríguez (2009); Maia (2010); e Rezende, Reis e Duarte (2012); Cuesta et al. (2015)	
DISP_FINANC	Disponibilidade financeira: Montante de recursos financeiros disponíveis para execução das despesas anuais.	Pré-teste	
CONTING	Contingenciamento: Redução de gastos e/ou cortes orçamentários.	Mendes (2009); e Rezende, Cunha e Bevilacqua (2010)	
GEST_CONHEC	Gestão do conhecimento: Método integrado para criar, compartilhar e aplicar o conhecimento.	Batista et al. (2005); Nicolás e Rodríguez (2009); Batista (2012); Motta (2013); e Kronbauer e De Oliveira (2013)	
GEST_PESS	Gestão de pessoas: Administração dos recursos humanos da organização por meio de planos de carreira, capacitação profissional, motivação, entre outros.	BRASIL (2009); Schikmann (2010)	
CLIMA_ORG	Clima organizacional: Qualidade do ambiente interno da organização.	Mól et al. (2010)	
INOVA	Inovação: Processo de criar novas iniciativas de ação gerencial que sejam significativas para o desempenho da organização.	Tidd (2008); Moraes (2010); Armijo (2014); Dávila et al. (2014)	

Fonte: A autora, 2016.

A Parte C do questionário permitiu uma abordagem tanto quantitativa, quanto qualitativa da pesquisa. Ao solicitar que fossem apontados os fatores considerados mais importantes para a qualidade do gasto público, procedeu-se uma abordagem quantitativa. Complementarmente, a solicitação de uma justificativa para esse apontamento atribuiu subjetividade ao questionário, permitindo também uma abordagem qualitativa. A primeira pergunta aberta possibilitou ao respondente ratificar (ou não) o fator escolhido como de maior importância na pergunta anterior, bem como permitiu que novos fatores fossem citados.

Na última pergunta aberta, o respondente teve que mencionar as práticas que ele reconhecia na sua respectiva organização como importantes para a qualidade da despesa pública realizada. As respostas permitiram uma análise quantitativa das práticas mencionadas.

Em relação ao “compromisso ético” com os respondentes (ALVES, 2005), foi exposto, no início do questionário, que o mesmo era de caráter voluntário e sigiloso, de modo a evitar qualquer constrangimento ou receio em participar da pesquisa.

## **2.4 Tratamentos de dados**

De posse dos questionários respondidos foi elaborada a matriz de dados a fim de consolidar as respostas e possibilitar a análise dos dados a partir de procedimentos estatísticos e análise de conteúdo, com o intuito de responder ao segundo objetivo específico da pesquisa, qual seja: investigar a percepção de alguns oficiais intendentess da Marinha do Brasil sobre a importância dos fatores de qualidade da gestão do gasto público.

Segundo Martins (2000, p.28), a utilização de métodos estatísticos tem por objetivo “obter, organizar, analisar e apresentar certos dados numéricos de fatos, fenômenos ou problemas que ocorrem nas sociedades, comunidades humanas, nas culturas, eventos políticos, no comportamento individual no mundo físico e biológico de modo geral”.

A estatística descritiva foi utilizada para identificar o perfil da amostra em relação às seguintes “variáveis demográficas”: idade, gênero, posto, escolaridade, tempo de serviço na MB, OM atual do respondente e tempo de serviço na respectiva OM.

Todas as variáveis foram recodificadas de modo que fosse possível realizar a contagem, mantendo a integridade das respostas. A codificação das perguntas relacionadas aos fatores individuais aparece no apêndice B.

#### 2.4.1 Estatística descritiva

Para tratamento e análise dos dados foi utilizado o *software* SPSS. Inicialmente, utilizou-se a estatística descritiva, por meio do cálculo das medidas de tendência central e de dispersão. As medidas de tendência central utilizadas para tratamento dos dados e posterior análise dos mesmos foram: média, mediana e moda. Segundo Stevenson (1981, p. 19), “as medidas de tendência central são usadas para indicar um valor que tende a tipificar, ou a representar melhor, um conjunto de números”, ou seja, resumir o perfil de uma amostra.

A média aritmética constitui-se na medida mais utilizada para tratamento de dados, e isso se deve tanto pela facilidade do seu cálculo, quanto pela relevância da sua informação. Seu cálculo é definido pela “soma dos valores do conjunto e dividindo-se esta soma pelo número de valores no conjunto” (STEVENSON, 1981, p. 19).

Em relação à mediana, Stevenson (1981, p. 21) explica que “sua característica principal é dividir um conjunto ordenado de dados em dois grupos iguais; a metade terá valores inferiores à mediana, a outra metade terá valores superiores à mediana”.

Considerando as definições dessas duas medidas, percebe-se que a principal diferença entre elas reside na importância identificada (ou não) pelos valores extremos do conjunto de dados (STEVENSON, 1981). Enquanto a média é diretamente influenciada por esses valores, o mesmo não ocorre com a mediana. Por essa razão, dependendo do conjunto de dados, a escolha da mediana pode representar a decisão mais adequada. Assim como a mediana, a moda também desconsidera os valores extremos no seu cálculo e é definida como “o valor que ocorre com mais frequência num conjunto” (STEVENSON, 1981, p. 23).

Na presente pesquisa, as medidas de tendência central permitiram o conhecimento do perfil da amostra e o conhecimento e análise dos valores de importância atribuídos pelos respondentes aos fatores que influenciam a qualidade do gasto público. Neste último caso, devido à ocorrência de valores extremos, a mediana acabou por representar melhor a tendência da amostra. Por outro lado, a ocorrência de valores extremos explica por si só, a divergência de opinião entre os respondentes, o que já representa um resultado a ser analisado.

Para atendimento do objetivo proposto nesta pesquisa, também se utilizou a construção de distribuições de frequências como um “método de agrupamento de dados em classes” de modo a “visualizar um conjunto de números sem precisar levar em conta os

números individuais” (STEVENSON, 1981, p. 32). As frequências representam, portanto, as percentagens de cada classe estabelecida.

#### 2.4.2 Testes utilizados

Os testes estatísticos utilizados para tratamento dos dados foram o teste de confiabilidade de Cronbach e o teste de Mann-Whitney. Como os testes foram realizados por meio do SPSS, não foram descritos nesta subseção os cálculos dos mesmos, apenas o propósito ao qual se destinam e a interpretação de seus resultados.

Inicialmente, procurou-se verificar a precisão dos fatores identificados na pesquisa, ou seja, da escala multi-itens. Em relação a este procedimento, Malhotra (2001, p. 262) afirma que “isto envolve uma avaliação da confiabilidade, validade e possibilidade de generalização da escala”. A confiabilidade, por sua vez, significa o “grau em que uma escala produz resultados consistentes quando se fazem medições repetidas da característica” (MALHOTRA, 2001, p. 263). Nesta pesquisa, a confiabilidade foi avaliada pelo foco da consistência interna.

A “confiabilidade de consistência interna” verifica “a confiabilidade de uma escala somada, em que vários itens são somados para formar um escore total” (MALHOTRA, 2001, p. 264). Esse tipo de confiabilidade pode ser calculado por meio do teste de Cronbach, cuja medida é o coeficiente alfa ou alfa de Cronbach.

O alfa de Cronbach “estima quão uniformemente os itens contribuem para a soma não ponderada do instrumento, variando numa escala de 0 a 1” (MAROCO; GARCIA-MARQUES, 2006, p. 73). Outra definição para esse coeficiente é a de que ele representa “a média de todos os coeficientes possíveis resultantes das diferentes divisões da escala em duas metades” (MALHOTRA, 2001, p. 264). De um modo geral, o coeficiente de Cronbach é considerado satisfatório quando seu valor é de pelo menos 0,7 (PANAYIDES, 2013). Já para Malhotra (2001) o valor de 0,6 é tomado como referência. Para o autor um valor igual ou abaixo de 0,6 indica uma consistência interna “insatisfatória”.

Outro teste utilizado na pesquisa foi o teste *U* de Mann-Whitney. Os resultados da estatística descritiva, apesar de permitir o conhecimento da amostra, não seriam suficientes para análise das cinco hipóteses estabelecidas nesta pesquisa, uma vez que se torna necessário verificar se as diferenças entre as medidas de posição atribuídas para cada fator de importância são estatisticamente significantes.

Malhotra (2001, p. 420) define o teste  $U$  de Mann-Whitney como “um teste estatístico para uma variável medida em escala ordinal; compara a diferença de posição de duas populações, baseada em observações de duas amostras independentes”. O autor explica que o valor do teste  $U$  significa o número de vezes que o escore de uma determinada amostra excede o escore de outra amostra independente. Assim, um valor de  $U$  muito elevado ou muito baixo significa “um padrão não aleatório”, sugerindo que as amostras são desiguais.

Considerando o fato da distribuição estatística das variáveis envolvidas na pesquisa não serem conhecidas e as amostras serem independentes, o teste  $U$  de Mann-Whitney foi considerado o teste não paramétrico mais adequado para testar se existe diferença entre as medianas das distribuições.

Para responder às cinco hipóteses da pesquisa, aplicou-se o teste cinco vezes, tomando a amostra de cada OM em comparação às demais para confirmar qual o fator percebido como de maior importância por cada OM. Os resultados do teste foram demonstrados pelo sistema no formato de duas tabelas, a saber: “Test Statistic” e “Ranks”. Inicialmente procedeu-se à análise da tabela “Test Statistic” no intuito de observar a ocorrência (ou não) de significância entre os ranks médios das medianas a um nível de 5% de confiança, ou seja, foram identificados os valores abaixo de 0,05. Em seguida, procedeu-se a análise dos ranks médios para conhecer a mediana significativamente maior, confirmando ou não as hipóteses estabelecidas.

#### 2.4.3 Análise de conteúdo

Para análise das perguntas abertas do questionário foi utilizado como método de observação a análise de conteúdo. O método de observação é utilizado nas pesquisas descritivas e “envolve o registro sistemático de padrões de comportamento das pessoas, objetos e eventos, a fim de obter informações sobre o fenômeno de interesse” (MALHOTRA, 2001, p. 193). Uma das características da observação é a de que aquele que está observando (no caso, o pesquisador) não estabelece comunicação com o observado.

Na presente pesquisa, procedeu-se à observação das respostas das perguntas abertas dos questionários entregues aos respondentes sem a presença do pesquisador, por esse motivo foi possível proceder à análise de conteúdo.

No caso da análise de conteúdo, Malhotra (2001, p. 196) esclarece que “é um método apropriado quando o fenômeno a ser observado é a comunicação”. O mesmo autor define esse tipo de análise como “a descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo efetivo de uma comunicação”.

### 3 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A seção análise e discussão dos dados apresenta a interpretação dos dados resultantes da pesquisa. Inicialmente, foi analisado o perfil da amostra, em seguida, os fatores de importância da qualidade da gestão do gasto público para a amostra consolidada. Posteriormente, os fatores de importância foram analisados por OM, de modo que se tornou possível responder às hipóteses estabelecidas neste estudo.

#### 3.1 Perfil da amostra

A população e amostra de oficiais intendentes que trabalham nas Diretorias Especializadas e no Centro de Controle Interno da Marinha estão representadas na Tabela 1:

Tabela 1 – População e amostra

OM	Oficiais Intendentes		
	População (A)	Amostra (B)	Porcentagem (A)/(B)
CCIMAR	18	15	83,33
DAbM	17	8	47,06
DAdM	11	8	72,73
DFM	21	17	80,95
DGOM	12	5	41,67
Total	79	53	67,09

Fonte: A autora, 2016.

A Tabela 1 mostra o total de oficiais intendentes por OM na coluna População. A coluna Amostra indica o número de respondentes por organização. Em seguida a coluna Porcentagem indica a amostra em porcentagem da população.

Observando a porcentagem das amostras de cada OM, é possível notar que, proporcionalmente, houve mais respondentes do Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR), da Diretoria de Finanças da Marinha (DFM) e da Diretoria de Administração da Marinha (DAdM). Essa proporção de respondentes pode influenciar o resultado da pesquisa quando forem realizadas análises para a amostra dos 53 respondentes. Considerando que existem as amostras de cada OM, para facilitar a análise de resultados, à amostra de todas as OM, ou seja, dos 53 respondentes, foi atribuída a nomenclatura “amostra consolidada”. O



total da amostra representou 67,09% da população, o que significa uma boa quantidade de respondentes.

A análise das variáveis relacionadas aos fatores individuais ou demográficos dos 53 respondentes das cinco Organizações Militares permitiu a elaboração do perfil da amostra. A idade dos componentes da amostra variou entre 30 e 64 anos. Dos 53 respondentes, 13 eram mulheres e 40 eram homens, representando 75,5% do total da amostra.

Em relação ao posto dos respondentes (todos militares), a amostra conteve dois oficiais gerais, 41 oficiais superiores e 10 oficiais intermediários. Os oficiais superiores representaram 77,4% da amostra. Em relação aos oficiais gerais, não serão divulgadas suas respectivas OM ao longo da pesquisa, de modo que não sejam reveladas suas identidades, pois em cada OM há apenas um oficial general que é o próprio Diretor da organização. Assim, as respostas dos oficiais gerais foram consideradas apenas nas análises consolidadas da amostra, respeitando os princípios éticos da atividade acadêmica.

Por se tratar de oficiais, todos os respondentes possuem como nível básico de escolaridade a graduação. O nível de pós-graduação e mestrado foi representado por 34,0% e 52,8%, respectivamente. Apenas um componente da amostra possui doutorado. É interessante notar a diversidade das áreas dos cursos realizados. Conforme exposto anteriormente no Quadro 7, foram citados 18 cursos diferentes. Dentre essas áreas, “Ciências Contábeis” representa 28,3% da amostra e “Ciências Navais” 17%. Em seguida estão as áreas de “Administração” e “Gerenciamento de Projetos”, representando, cada uma delas, 9,4% da amostra.

Para a variável “tempo de serviço na MB” não foram observados registros para as respostas “menos de 5 anos completos” e “entre 5 e 10 anos”. A amostra é composta por oficiais com tempo de serviço “entre 11 e 20 anos” (58,5%) e “mais que 20 anos” (41,5%). Portanto, todos os respondentes possuem pelo menos 11 anos de serviço ativo e gozam de estabilidade na MB. Pelos resultados, depreende-se que, o tempo de serviço não compromete as respostas dos participantes tanto pela experiência já vivida na organização (1/3 de toda carreira que é de 30 anos), quanto pela estabilidade adquirida.

Do total da amostra 15 (28,3%) respondentes eram do Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR), 8 (15,1%) da Diretoria de Abastecimento da Marinha (DAbM), 8 (15,1%) da Diretoria de Administração da Marinha (DAdM), 17 (32,1%) da Diretoria de Finanças da Marinha (DFM) e 5 (9,4%) da Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha (DGOM). Em relação ao tempo de serviço nas OM, aproximadamente a metade dos respondentes possui entre 1 e 3 anos de serviço (49,1%). A parcela de oficiais com menos de

1 ano de serviço na sua organização é de 18,9%; entre 4 e 6 anos é de 13,2%; e com mais de 6 anos 18,9%.

### 3.2 Fatores de importância

Para atendimento do primeiro objetivo específico da pesquisa: investigar a percepção de alguns oficiais intendentess da Marinha do Brasil sobre a importância dos fatores de qualidade da gestão do gasto público, analisou-se, inicialmente, os resultados alcançados a partir da análise descritiva dos dados. A análise descritiva permitiu observar as médias, modas e medianas resultantes dos valores atribuídos pelos respondentes para cada fator importante para a qualidade da gestão do gasto público inserido na coluna das variáveis.

A Tabela 2 demonstra as estatísticas descritivas para a amostra de 53 oficiais intendentess das cinco Diretorias. Assim, os valores referem-se às medidas de posição para a amostra consolidada dos respondentes.

Tabela 2 – Estatísticas descritivas dos fatores

Variáveis	N	Valor Mínimo	Valor Máximo	Média	Mediana	Moda	Desvio-padrão	Coefficiente de variação
GEST_AQUIS	53	5	10	9,26	10,00	10	1,059	11,44
CONT_INT	53	3	10	8,74	9,00	10	1,558	17,83
PROG_GEST	53	1	10	8,34	9,00	8	1,675	20,08
ESTRATEG	53	1	10	8,32	8,00	8	1,707	20,52
GEST_PESS	52	1	10	8,12	8,00	8	1,734	21,35
CONT_EXT	53	3	10	8,06	8,00	8	1,834	22,75
INOVA	52	1	10	7,87	8,00	8	1,879	23,88
CONT_SOC	52	1	10	7,77	8,00	8	2,120	27,28
PLANEJ	53	1	10	7,75	8,00	10	1,960	25,29
GEST_CONHEC	52	1	10	7,71	8,00	10	2,243	29,09
DISP_FINANC	52	1	10	7,67	8,00	9	2,007	26,17
CLIMA_ORG	52	2	10	7,62	8,00	7	1,623	21,30
ORÇAM	53	1	10	7,53	8,00	8	2,063	27,40
CONTING	52	1	10	7,44	8,00	8	2,279	30,63
OMPS	52	1	10	6,48	6,00	5	2,044	31,54

Fonte: A autora, 2016.

Na Tabela 2, a coluna das variáveis representa os quinze fatores tratados no referencial teórico como importantes para a qualidade do gasto público. A coluna N indica o número

válido de respostas obtido em cada fator. Relembrando que a escala de importância utilizada para identificar o grau atribuído pelos respondentes variou de 1 a 10, sendo 1 para menos importante e 10 para mais importante, a terceira e a quarta coluna indicam os valores mínimos e máximos atribuídos a cada variável. Os valores constantes na quinta coluna da Tabela 2 demonstram a ordem decrescente das médias resultantes dos valores atribuídos por cada oficial intendente às variáveis que representam os fatores de importância. A ordem das variáveis pela média representa a percepção consolidada dos oficiais intendentess que compõem a amostra em relação aos fatores importantes para a qualidade da gestão do gasto público.

Como visto anteriormente, a média precisa ser analisada em conjunto com outras medidas descritivas, como a mediana e a moda, as quais compõem a sexta e a sétima coluna da Tabela 2. A análise da mediana e da moda complementam os resultados da média no que se refere à análise do nível de importância das variáveis. O desvio-padrão compõe a última coluna, demonstrando a ocorrência de diferença entre a média e os demais valores atribuídos para os fatores. Já o coeficiente de variação permite avaliar o quão mais heterogênea (ou homogênea) é a amostra. Assim, quanto maior o coeficiente de variação, maior a heterogeneidade da amostra e, quanto menor o coeficiente de variação, menor a heterogeneidade, ou seja, mais homogênea é a amostra.

Dentre as quinze variáveis listadas, a variável gestão do processo de aquisição (GEST\_AQUIS) representa o fator de maior importância para a qualidade da gestão do gasto público, destacando-se por apresentar os maiores valores para média (9,26), mediana (10,00) e moda (10) e o menor desvio-padrão (1,059). Entende-se por esse resultado que existe uma tendência entre os oficiais intendentess das Diretorias especializadas de considerarem a gestão do processo de aquisição como fator que exerce maior importância sobre a qualidade do dispêndio público, em comparação com os demais fatores da pesquisa. Tal resultado corrobora com os estudos de Diniz, Drumond e Hirle (2012), os quais apresentam o relevante papel desempenhado pela gestão do processo de compras na busca pelo alcance de um gasto público de qualidade, principalmente no que se refere ao quesito economicidade.

A segunda maior média ficou para a variável controle interno (CONT\_INT). Com média de 8,74, mediana 9,00 e moda 10, o controle interno assumiu a posição de segundo fator percebido como mais importante para a qualidade da gestão do gasto público, por estar diretamente relacionado à eficácia, eficiência e efetividade da utilização dos recursos públicos, conforme estabelecido na Constituição Federal. A percepção do papel que esse tipo de controle exerce na atividade pública ratifica a relevância do Sistema de Controle Interno

para a qualidade do serviço público demonstrada no referencial teórico por meio dos estudos de Conti e Carvalho (2011); Oliveira (2013); e Alencar e Fonseca (2014).

A terceira variável considerada mais importante para a qualidade da gestão do gasto público foi programas de gestão (PROG\_GEST), com valores de média, mediana e moda de 8,34; 9,00 e 8, respectivamente. Conforme abordado no Referencial, os programas de gestão são temáticas atuais da gestão pública e, na MB, eles se consolidam no Programa Netuno.

Em seguida, as variáveis fatores estratégicos (ESTRATEG), gestão de pessoas (GEST\_PESS) e controle externo (CONT\_EXT) parecem formar um grupo que representa fatores com nível de importância semelhantes, com média variando entre 8,32 e 8,06 e mediana e moda iguais a 8. Entende-se, portanto, que os oficiais componentes da amostra percebem a relevância tanto da estratégia da organização para o alcance de um melhor desempenho, conforme afirmado por Ansoff e McDonnell (1993), como da gestão dos recursos humanos (Schikmann, 2010) e das ações dos órgãos responsáveis pelo controle externo da administração pública (TCU, 2011).

Outro grupo de variáveis com valores próximos de médias, medianas e moda pode ser observado na Tabela 2, qual seja: inovação (INOVA), controle social (CONT\_SOC), sistema de planejamento (PLANEJ), gestão do conhecimento (GEST\_CONHEC), disponibilidade financeira (DISP\_FINANC), clima organizacional (CLIMA\_ORG), volume orçamentário (ORÇAM) e contingenciamento (CONTING). Tais variáveis representam os fatores percebidos com menores graus de importância para a qualidade do gasto público.

Por fim, a variável denominada sistema OMPS (OMPS) assumiu posição de menor importância entre os fatores apresentados, conforme os resultados de média, mediana e moda constantes na Tabela 2. Esse resultado reflete a baixa ênfase dada para sistemática de custos no setor público, conforme mostrado anteriormente pelos estudos de Alonso (1999).

Nota-se que todos os fatores apresentaram o valor “10” como valor máximo atribuído, o que pode significar que, considerando a percepção individual dos respondentes, todos os fatores foram considerados igualmente importantes em algum momento. Essa informação é importante para a busca da excelência da gestão pública na MB, pois confirma que, numa certa proporção, todos os fatores são considerados muito importantes. Por outro lado, é preocupante a considerável ocorrência de valores mínimos iguais a “1”, demonstrando que, todos os fatores, exceto a gestão do processo de aquisição, o controle interno, o controle externo e o clima organizacional, também foram considerados de baixa relevância para a qualidade do gasto.

A considerável diferença entre os valores mínimos e máximos influenciam o valor da média e, consequentemente, o valor do desvio-padrão e do coeficiente de variação. Os maiores valores de desvio-padrão foram observados nas variáveis gestão do conhecimento (GEST\_CONHEC), contingenciamento (CONTING) e OMPS (OMPS), conforme Tabela 2. Os maiores coeficientes de variação também foram observados nessas variáveis, o que significa que os valores da amostra, para essas variáveis, são mais heterogêneos, o que pode representar uma maior diferença na percepção da importância desses fatores para a qualidade do gasto público. O menor coeficiente de variação foi da variável gestão do processo de aquisição (GEST\_AQUIS), o que implica que há uma homogeneidade na percepção da importância desse fator.

Relembrando que, nesta pesquisa, o valor de menor importância é o “1” e o de maior importância é o “10”, as Tabelas 3 a 17 apresentam as medidas de posição (média, mediana e moda) dos valores atribuídos a cada fator de importância do gasto público pelos respondentes, bem como seus respectivos desvios-padrão, valores mínimos e máximos observados, por Organização Militar.

Tabela 3 – Variável controle interno (CONT\_INT)

Medidas	CCIMAR	DAbM	DAdM	DFM	DGOM	Consolidada
Média	9,47	9,25	9,00	8,18	7,20	8,74
Mediana	10,00	9,50	9,00	8,00	9,00	9,00
Moda	10	10	9	8	9	10
Desvio-padrão	0,743	0,886	1,069	1,590	3,033	1,558
Mínimo	8	8	7	5	3	3
Máximo	10	10	10	10	10	10

Fonte: A autora, 2016.

A Tabela 3 demonstra que a variável controle interno (CONT\_INT) foi considerada como mais importante pelos oficiais do Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR), Diretoria de Abastecimento da Marinha (DAbM) e Diretoria de Administração da Marinha (DAdM), estando seus valores de média acima da média da amostra consolidada. A Diretoria de Finanças da Marinha (DFM) e a Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha (DGOM) apresentaram valores abaixo da média.

Os maiores valores para a média, mediana e moda observados no CCIMAR, podem estar diretamente relacionados à missão desempenhada por esta OM, qual seja “planejar, dirigir, coordenar e executar as atividades de Controle Interno”. Por essa razão, os respondentes dessa organização consideram que o controle interno exerce maior importância sobre a qualidade do gasto público. Esse resultado corrobora os estudos de Alencar e Fonseca

(2014) sobre a percepção da contribuição do controle interno na busca pela excelência da gestão pública na MB.

A Tabela 4 apresenta os resultados descritivos para a variável controle externo (CONT\_EXT), por OM.

Tabela 4 – Variável controle externo (CONT\_EXT)

Medidas	CCIMAR	DAbM	DAdM	DFM	DGOM	Consolidada
Média	8,47	8,88	8,25	7,76	6,20	8,06
Mediana	8,00	9,00	8,50	8,00	6,00	8,00
Moda	8	8	8	7	3	8
Desvio-padrão	1,302	0,835	2,315	1,921	2,387	1,834
Mínimo	6	8	3	3	3	3
Máximo	10	10	10	10	9	10

Fonte: A autora, 2016.

A Tabela 4 mostra que a variável controle externo é percebida como mais importante pelos oficiais da Diretoria de Abastecimento da Marinha (DAbM). Esse resultado pode significar que, devido ao fato da DAbM estar relacionada ao processo de compras consolidadas para a MB, o papel desempenhado pelo TCU, enquanto fiscalizador do bom uso dos recursos públicos, é reconhecido com maior clareza pelos respondentes desta OM. O Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR), DAbM e Diretoria de Administração da Marinha (DAdM) apresentam valores acima da média da amostra consolidada que foi de 8,06.

A Tabela 5 apresenta os resultados descritivos para a variável controle social (CONT\_SOC), por OM.

Tabela 5 – Variável controle social (CONT\_SOC)

Medidas	CCIMAR	DAbM	DAdM	DFM	DGOM	Consolidada
Média	8,33	8,88	7,75	7,24	4,60	7,77
Mediana	9,00	9,00	7,50	8,00	6,00	8,00
Moda	9	10	6	8	6	8
Desvio-padrão	1,397	1,126	1,753	2,773	3,130	2,12
Mínimo	6	7	6	1	3	1
Máximo	10	10	10	10	8	10

Fonte: A autora, 2016.

Observando a Tabela 5, é possível identificar que a amostra da Diretoria de Abastecimento da Marinha (DAbM) e do Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR) apresentou valor acima da média de 7,77, o que significa que essas OM consideraram a variável controle social como mais relevante para a qualidade da gestão do gasto público do que as demais OM.

Como exposto anteriormente, no referencial teórico desta pesquisa, o controle social ainda é o menos exercido no âmbito da administração pública brasileira do que os demais controles (interno e externo). Os valores mais elevados do controle social na DAbM pode ser uma consequência do fato desta OM lidar diretamente com o público externo devido às suas tarefas relacionadas à logística da Marinha. O relacionamento dos funcionários da DAbM e de suas organizações subordinadas com fornecedores representa o relacionamento do Estado com a sociedade, em menores proporções. Assim, o desenrolar das atividades dessa OM promove o reconhecimento da importância do controle exercido pelo público civil em relação ao processo de contratação, fiscalização de contratos e demais diligências resultantes de parcerias. Um dos resultados positivos da percepção da importância dessa variável para a administração pública é o foco na prioridade da aplicação dos recursos públicos (REZENDE; CUNHA; BEVILACQUA, 2010).

A Tabela 6 apresenta os resultados descritivos para a variável programas de gestão (PROG\_GEST), por OM.

Tabela 6 – Variável programas de gestão (PROG\_GEST)

Medidas	CCIMAR	DAbM	DAdM	DFM	DGOM	Consolidada
Média	8,73	8,75	8,88	7,65	8,00	8,34
Mediana	9,00	9,00	8,50	9,00	8,00	9,00
Moda	8	9	8	9	7	8
Desvio-padrão	0,961	0,707	0,991	2,523	1,225	1,675
Mínimo	7	8	8	1	7	1
Máximo	10	10	10	10	10	10

Fonte: A autora, 2016.

A percepção para a variável programas de gestão observada na Tabela 6 é maior na Diretoria de Administração da Marinha (DAdM), considerando a média as demais OM. O Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR) e Diretoria de Abastecimento da Marinha (DAbM) também apresentaram valores acima da média da amostra consolidada. No caso da DAdM, a percepção da relevância pode ser explicada pelo fato desta OM ser a responsável pela condução do programa de gestão da MB, o Programa Netuno. Desse modo, a DAdM está voltada para a ênfase das práticas que visam o atendimento do Modelo de Excelência em Gestão Pública proposto pelo MPOG.

A Tabela 7 apresenta os resultados descritivos para a variável gestão do processo de aquisição (GEST\_AQUIS), por OM.

Tabela 7 – Variável gestão do processo de aquisição (GEST\_AQUIS)

Medidas	CCIMAR	DAbM	DAdM	DFM	DGOM	Consolidada
Média	9,53	9,13	9,25	9,35	8,40	9,26
Mediana	10,00	9,50	9,50	10,00	10,00	10
Moda	10	10	10	10	10	10
Desvio-padrão	0,640	0,991	0,886	0,931	2,302	1,059
Mínimo	8	8	8	7	5	5
Máximo	10	10	10	10	10	10

Fonte: A autora, 2016.

A variável gestão do processo de aquisição apresentou valores acima da média da amostra consolidada em todas as OM, bem como reduzido desvio padrão, exceto para a Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha (DGOM).

O destaque dessa variável como mais relevante já pôde ser notado na análise das medidas consolidadas. É interessante observar que a importância dessa variável é tão reconhecida que outras OM, cujas missões não estão relacionadas ao processo de aquisição apresentam valores superiores aos atribuídos pela própria Diretoria de Abastecimento da Marinha (DAbM), que tem a missão de atender a logística de material da MB.

Os resultados indicam a importância dada ao planejamento das compras, tanto por parte dos responsáveis pela aquisição (respondentes da DAbM), quanto pelos responsáveis por outras áreas administrativas, como a financeira (Diretoria de Finanças da Marinha) e orçamentária (Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha). Esse resultado reafirma a importância identificada nos estudos de Vilhena e Hirle (2013) quanto à integração do processo de compras com outros processos da administração.

A Tabela 8 apresenta os resultados descritivos para a variável fatores estratégicos (ESTRATEG), por OM.

Tabela 8 – Variável fatores estratégicos (ESTRATEG)

Medidas	CCIMAR	DAbM	DAdM	DFM	DGOM	Consolidada
Média	8,33	8,00	9,25	8,00	8,40	8,32
Mediana	8,00	8,00	9,50	8,00	9,00	8,00
Moda	8	7	10	8	10	8
Desvio-padrão	1,345	1,690	0,886	2,151	2,074	1,707
Mínimo	6	5	8	1	5	1
Máximo	10	10	10	10	10	10

Fonte: A autora, 2016.

Conforme Tabela 8, a variável fatores estratégicos (ESTRATEG) foi percebida como importante para a qualidade do gasto público, principalmente na Diretoria de Administração da Marinha (DAdM) e Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha (DGOM), cujos valores



ficaram acima da média da amostra consolidada. Essa constatação pode ser justificada pelo fato dos oficiais das OM cujas missões estão voltadas para a gestão perceberem uma maior importância nas questões estratégicas de médio e longo prazo. Por um lado, a DAdM tem a tarefa de assessorar a gestão administrativa da MB e por outro a DGOM exerce atividades relacionadas ao orçamento. Os valores do Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR) ficaram semelhantes ao da amostra consolidada e Diretoria de Abastecimento da Marinha (DAbM) e Diretoria de Finanças da Marinha (DFM) ficaram com valores abaixo da média.

A Tabela 9 apresenta os resultados descritivos para a variável sistema OMPS (OMPS), por OM.

Tabela 9 – Variável sistema OMPS (OMPS)

Medidas	CCIMAR	DAbM	DAdM	DFM	DGOM	Consolidada
Média	6,60	6,25	5,88	6,12	7,40	6,48
Mediana	6,00	6,00	6,00	6,00	8,00	6,00
Moda	5	5	5	5	8	5
Desvio-padrão	1,352	1,282	2,416	3,080	1,949	2,044
Mínimo	5	5	1	1	5	1
Máximo	9	8	9	10	10	10

Fonte: A autora, 2016.

A Tabela 9 retrata os menores valores de medidas de posição da pesquisa atribuídos à variável sistema OMPS. Tal resultado demonstra e ratifica a não percepção da importância da sistemática de custos na administração pública. Na Diretoria de Finanças da Marinha (DFM), que é o Órgão Central do Sistema de Custos da Marinha, também não houve diferença considerável nos valores das medidas, exceto pelo valor máximo ter sido “10”.

A diferença entre os valores máximos e mínimos indicam a diferença de percepção entre os respondentes, o que pode ser observado pelos elevados desvios-padrão. Os resultados podem representar a falta do reconhecimento da importância da apuração dos custos na administração pública, conforme explicitado no referencial teórico.

O Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR) e a Diretoria de Gestão Orçamentária (DGOM) apresentaram valores acima da média da amostra consolidada, o que indica que, nessas OM o Sistema OMPS é percebido como fator importante para a qualidade do gasto público do que nas demais OM.

A Tabela 10 apresenta os resultados descritivos para a variável sistema de planejamento (PLANEJ), por OM.

Tabela 10 – Variável sistema de planejamento (PLANEJ)

Medidas	CCIMAR	DAbM	DAdM	DFM	DGOM	Consolidada
Média	7,87	7,75	7,38	7,59	8,60	7,75
Mediana	8,00	8,00	7,00	8,00	10,00	8
Moda	8	8	6	10	10	10
Desvio-padrão	1,187	1,488	2,200	2,623	1,949	1,96
Mínimo	6	5	4	1	6	1
Máximo	10	10	10	10	10	10

Fonte: A autora, 2016.

A Tabela 10 apresenta que a maior relevância da variável sistema de planejamento foi percebida pela Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha (DGOM). As OM que apresentaram valores acima da média foram o Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR), Diretoria de Finanças da Marinha (DFM) e DGOM. A Diretoria de Abastecimento da Marinha (DAbM) ficou na média.

Como visto na subseção 1.4.1.8, o sistema de planejamento é composto pelo planejamento e pelo orçamento. A DGOM possui tarefas relacionadas à execução do orçamento da Marinha do Brasil e, por esse motivo, justificam-se os valores atribuídos para média, mediana e moda. Assim, no caso da variável sistema de planejamento, a missão da organização está influenciando a percepção de seus oficiais intendentess.

A Tabela 11 apresenta os resultados descritivos para a variável volume orçamentário (ORÇAM).

Tabela 11 – Variável volume orçamentário (ORÇAM)

Medidas	CCIMAR	DAbM	DAdM	DFM	DGOM	Consolidada
Média	7,13	7,38	7,63	7,94	7,40	7,53
Mediana	7,00	7,00	7,50	8,00	9,00	8,00
Moda	6	6	6	8	10	8
Desvio-padrão	1,807	1,768	1,598	2,135	3,782	2,063
Mínimo	4	5	6	1	1	1
Máximo	10	10	10	10	10	10

Fonte: A autora, 2016.

A percepção da importância da variável volume orçamentário foi maior para a Diretoria de Administração da Marinha (DAdM) e Diretoria de Finanças da Marinha (DFM). A DFM está diretamente relacionada ao sistema financeiro e orçamentário da Marinha do Brasil. No caso da Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha (DGOM), apesar da atividade-fim ser a gestão orçamentária, a variável volume orçamentário não foi percebida como mais importante, apresentando valores abaixo da média e com um elevado desvio-padrão. A DFM, por sua vez, apresentou maior média, porém com um elevado desvio-padrão. Os valores de mediana e moda foram sim maiores para a DGOM, porém, também foi elevado

o desvio-padrão, o que reflete diferenças consideráveis na percepção dos respondentes. Como visto no referencial teórico, reconhecer o volume orçamentário como importante influenciador da qualidade do gasto público significa o reconhecimento do papel desempenhado pelo orçamento no processo de aplicação do recurso público.

A Tabela 12 apresenta os resultados descritivos para a variável disponibilidade financeira (DISP\_FINANC), por OM.

Tabela 12 – Variável disponibilidade financeira (DISP\_FINANC)

Medidas	CCIMAR	DAbM	DAdM	DFM	DGOM	Consolidada
Média	7,33	7,88	7,88	7,53	7,00	7,67
Mediana	7,00	8,50	8,00	8,00	9,00	8,00
Moda	7	9	6	9	10	9
Desvio-padrão	1,291	1,727	1,727	2,875	3,937	2,007
Mínimo	5	5	6	1	1	1
Máximo	9	10	10	10	10	10

Fonte: A autora, 2016.

Considerando a média, a variável disponibilidade financeira (DISP\_FINANC) destacou-se na Diretoria de Abastecimento da Marinha (DAbM) e Diretoria de Finanças da Marinha (DFM), conforme indica a Tabela 12, cujos valores ficaram acima da média. Porém, considerando a mediana, os maiores valores são observados para a Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha (DGOM) e DAbM.

Assim, a relevância do volume de recursos financeiros disponíveis para pagamento dos compromissos assumidos pela administração pôde ser percebida por aqueles que trabalham diretamente com a movimentação desses recursos, ou seja, tanto os que distribuem o recurso financeiro (DFM), quanto os que recebem (DAbM). O fato da DAbM ser uma organização responsável pela aquisição de materiais pode ter influenciado no reconhecimento da importância do fator disponibilidade financeira para o cumprimento de sua missão.

A Tabela 13 apresenta os resultados descritivos para a variável contingenciamento (CONTING), por OM.

Tabela 13 – Variável contingenciamento (CONTING)

Medidas	CCIMAR	DAbM	DAdM	DFM	DGOM	Consolidada
Média	7,67	7,25	6,50	7,47	7,00	7,44
Mediana	8,00	8,00	6,00	8,00	9,00	8,00
Moda	8	5	6	9	10	8
Desvio-padrão	2,160	1,982	1,852	2,875	3,937	2,279
Mínimo	1	5	4	1	1	1
Máximo	10	10	10	10	10	10

Fonte: A autora, 2016.

De acordo com a Tabela 13, a variável contingenciamento (CONTING) foi percebida como mais importante pelo Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR), sendo a única OM com valor acima da média da amostra consolidada. Como os desvios-padrão foram elevados em todas as OM, torna-se mais adequado conduzir a análise pela mediana. A Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha (DGOM) apresentou a maior mediana das cinco OM. Esse resultado sugere que a Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha reconhece a importância da variável contingenciamento e o prejuízo que pode ser causado às atividades no caso de cortes sem critérios, conforme o exposto por Rezende, Cunha e Bevilacqua (2010).

A Tabela 14 apresenta os resultados descritivos para a variável gestão do conhecimento (GEST\_CONHEC), por OM.

Tabela 14 – Variável gestão do conhecimento (GEST\_CONHEC)

Medidas	CCIMAR	DAbM	DAdM	DFM	DGOM	Consolidada
Média	7,93	7,63	7,88	7,53	6,00	7,71
Mediana	8,00	7,00	8,00	9,00	5,00	8,00
Moda	8	7	8	10	5	10
Desvio-padrão	1,751	1,302	2,642	3,002	3,606	2,243
Mínimo	3	6	2	3	1	1
Máximo	10	10	10	10	10	10

Fonte: A autora, 2016.

Os valores de média constantes na Tabela 14 para a variável gestão do conhecimento foram bem parecidos, excetuando-se a Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha (DGOM), OM cujo resultado apresentou-se muito abaixo da média da amostra consolidada. Pode-se dizer que o Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR), Diretoria de Administração da Marinha (DAdM), a Diretoria de Abastecimento da Marinha (DAbM) e Diretoria de Finanças da Marinha (DFM) percebem a importância dessa variável para qualidade do gasto público, mas ainda há divergência de opinião entre os respondentes, considerando-se o desvio-padrão de cada OM. Os menores valores observados na DGOM podem indicar uma carência de política de gestão do conhecimento, conforme exposto por Batista et al. (2005) ao tratar da gestão do conhecimento no setor público.

A Tabela 15 apresenta os resultados descritivos para a variável gestão de pessoas (GEST\_PESS), por OM.

Tabela 15 – Variável gestão de pessoas (GEST\_PESS)

Medidas	CCIMAR	DAbM	DAdM	DFM	DGOM	Consolidada
Média	8,80	7,75	8,38	7,29	7,40	8,12
Mediana	9,00	7,50	8,50	8,00	8,00	8,00
Moda	10	7	10	9	8	8
Desvio-padrão	1,082	1,282	1,598	2,974	1,517	1,734
Mínimo	7	6	6	1	5	1
Máximo	10	10	10	10	9	10

Fonte: A autora, 2016.

A variável gestão de pessoas foi percebida como de maior importância pelo Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR) e Diretoria de Administração da Marinha (DAdM) cujos resultados apresentaram-se acima da média. Nesse caso, os resultados sugerem que os oficiais intendentess dessa OM consideram que as relações humanas da organização influenciam consideravelmente na qualidade do gasto público. As demais organizações também reconhecem, numa escala menor, a importância da gestão de pessoas para a melhoria do desempenho organizacional (SCHIKMAN, 2010).

A Tabela 16 apresenta os resultados descritivos para a variável clima organizacional (CLIMA\_ORG), por OM.

Tabela 16 – Variável clima organizacional (CLIMA\_ORG)

Medidas	CCIMAR	DAbM	DAdM	DFM	DGOM	Consolidada
Média	7,80	7,50	7,38	7,12	7,80	7,62
Mediana	8,00	7,00	8,50	7,00	8,00	8,00
Moda	8	7	9	6	5	7
Desvio-padrão	1,146	1,195	2,669	2,421	1,924	1,623
Mínimo	6	6	2	5	5	2
Máximo	10	10	10	10	10	10

Fonte: A autora, 2016.

A percepção da variável clima organizacional descrita na Tabela 16 indica uma proximidade nos graus de importância atribuídos pelos oficiais das respectivas OM. Os resultados para a percepção da amostra do Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR) e da Diretoria de Gestão Orçamentária (DGOM) sugerem que essas OM percebem o clima organizacional como fator de importância para a qualidade do gasto público num nível maior do que as demais OM, uma vez que seus resultados de média ficaram acima dos valores da amostra consolidada.

O reconhecimento do quão importante é o clima organizacional para a melhoria do gasto público foi tratado por Mól et al. (2010). O clima organizacional favorece a motivação

profissional e, consequentemente à melhoria de resultados, atendendo aos objetivos propostos pelo Estado Gerencial.

A Tabela 17 apresenta os resultados descritivos para a variável inovação (INOVA), por OM.

Tabela 17– Variável inovação (INOVA)

Medidas	CCIMAR	DAbM	DAdM	DFM	DGOM	Consolidada
Média	7,87	7,00	7,75	7,76	8,20	7,87
Mediana	8,00	7,00	8,00	9,00	8,00	8,00
Moda	8	7	8	10	8	8
Desvio-padrão	1,457	1,195	2,053	3,052	2,049	1,879
Mínimo	4	5	4	1	5	1
Máximo	10	9	10	10	10	10

Fonte: A autora, 2016.

Apesar de a variável inovação ser um tema recente no setor público, os resultados indicam que os oficiais intendentes pertencentes à amostra do Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR) e da Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha (DGOM) percebem a importância desse fator para a qualidade do gasto público num maior grau do que as demais OM. Em todas as OM, o valor de importância de maior ocorrência ficou entre 7 e 10, conforme observado na Tabela 17.

Considerando que a inovação influencia diretamente os níveis de eficiência e eficácia na gestão pública (TIDD, 2008), uma maior percepção dos gestores a respeito dos efeitos da inovação sobre a qualidade do gasto público, indicaria maior evidência da implantação de práticas inovadoras.

### 3.3 Resultados do teste de Cronbach

A metodologia definiu o teste de Cronbach como um teste estatístico utilizado para medir confiabilidade por meio do índice chamado alpha de Cronbach.

Nesta pesquisa, os dados resultaram num alpha de Cronbach igual a 0,772. Esse valor foi muito positivo para a análise, uma vez que pode ser considerado acima do nível requerido na literatura, que é de 0,7 (PANAYIDES, 2013). Isso significa que os fatores identificados efetivamente medem a mesma coisa. Considerando o levantamento realizado no referencial

teórico, os dados sugerem que todos os fatores estejam relacionados à qualidade do gasto público.

Outro ponto de vista possível para a análise é o que acontece com o alfa de Cronbach quando uma das variáveis é retirada do cálculo. Esse novo resultado pode ser demonstrado na Tabela 18.

Tabela 18 – Alfa de Cronbach sem a variável

Variáveis	Alfa de Cronbach sem a variável
CONT_INT	0,768
CONT_EXT	0,768
CONT_SOC	0,783
PROG_GEST	0,756
GEST_AQUIS	0,766
ESTRATEG	0,760
OMPS	0,774
PLANEJ	0,764
ORÇAM	0,766
DISP_FINANC	0,756
CONTING	0,766
GEST_CONHEC	0,730
GEST_PESS	0,739
CLIMA_ORG	0,748
INOVA	0,748

Fonte: A autora, 2016.

A Tabela 18 apresenta as 15 variáveis relacionadas aos 15 fatores de importância para a qualidade do gasto público identificados na pesquisa e o alfa de Cronbach resultante, caso determinada variável fosse retirada da análise. Por exemplo, o alfa de Cronbach para as 15 variáveis foi 0,772, porém, caso fosse retirada a variável controle interno (CONT\_INT) o valor de alfa seria 0,768, reduzindo assim o nível de confiabilidade. Assim, nota-se que a retirada da maioria dos fatores diminuiria a confiabilidade medida pelo alfa de Cronbach, exceto no caso da variável controle social (CONT\_SOC). Esse resultado corrobora o nível de confiabilidade entre os fatores identificados.

### 3.4 Resultados do teste U de Mann-Whitney

Como apresentado na subseção 2.3.2, o teste U de Mann-Whitney foi utilizado para testar a existência (ou não) de diferença entre as medianas das variáveis que representam os fatores de importância considerados em cada OM em comparação com as demais, a fim de testar as hipóteses da pesquisa.

### 3.4.1 Resultados para o CCIMAR

Os resultados do teste para o Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR) podem ser observados na Tabela 19.

Tabela 19 – Teste de Mann-Whitney - CCIMAR

Variável	Significância
CONT_INT	0,027
CONT_EXT	0,529
CONT_SOC	0,316
PROG_GEST	0,507
GEST_AQUIS	0,421
ESTRATEG	0,713
OMPS	0,902
PLANEJ	0,944
ORÇAM	0,214
DISP_FINANC	0,107
CONTING	0,766
GEST_CONHEC	0,918
GEST_PESS	0,076
CLIMA_ORG	0,688
INOVA	0,710

Fonte: A autora, 2016.

No caso do Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR), a diferença entre as medianas para a variável controle interno (CONT\_INT) foi considerada significativa, pois o valor de significância foi de 0,027 (abaixo de 5%). Já o rank médio dessa variável, para o CCIMAR, foi maior em relação às demais (34,10), conforme exposto na Tabela 20.

Tabela 20 – Ranks - CCIMAR

	DUM_CCIMAR	N	Média dos Ranks	Soma dos Ranks
CONT_INT	0	38	24,20	919,50
	1	15	34,10	511,50
	Total	53		

Fonte: A autora, 2016.

Os resultados das Tabelas 19 e 20 sugerem uma maior percepção por parte do Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR) para o fator controle interno na gestão da



qualidade do gasto em relação ao conjunto das demais OM. Neste caso, a Hipótese 1, qual seja: “Os intendentes do Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR) consideram que o controle interno é o fator mais importante para a qualidade do gasto público”, pode ser confirmada.

Os resultados sugerem que, no caso do CCIMAR, a sua missão institucional que é “assessorar o Comandante da Marinha e planejar, dirigir, coordenar executar as atividades de Controle Interno”, interfere na percepção de seus oficiais intendentes sobre os fatores importantes para a qualidade do gasto. As demais variáveis não foram significativas. Assim, os resultados do teste corroboram os resultados das estatísticas descritivas em relação à percepção do fator controle interno pelo CCIMAR, sendo este o fator percebido como de maior importância.

### 3.4.2 Resultados para a DAbM

Os resultados do teste para a Diretoria de Abastecimento da Marinha (DAbM) podem ser observados na Tabela 21.

Tabela 21 – Teste de Mann-Whitney – DAbM

Variável	Significância
CONT_INT	0,403
CONT_EXT	0,179
CONT_SOC	0,094
PROG_GEST	0,625
GEST_AQUIS	0,542
ESTRATEG	0,418
OMPS	0,560
PLANEJ	0,869
ORÇAM	0,536
DISP_FINANC	0,857
CONTING	0,561
GEST_CONHEC	0,408
GEST_PESS	0,233
CLIMA_ORG	0,623
INOVA	0,032

Fonte: A autora, 2016.

Para a Diretoria de Abastecimento da Marinha (DAbM), a diferença entre as medianas para a variável inovação (INOVA) foi considerada significativa, pois o valor de significância foi de 0,032 (abaixo de 5%). Já o rank médio dessa variável, para a DAbM, foi menor em relação às demais (16,15), conforme resultados da Tabela 22.

Tabela 22 – Ranks - DAbM

	DUM_INOVA	N	Média dos Ranks	Soma dos Ranks
INOVA	0	44	28,38	1248,50
	1	8	16,15	129,50
	Total	52		

Fonte: A autora, 2016.

Assim, os resultados do teste indicam que a DAbM dá menos importância ao fator inovação do que o conjunto das demais OM, corroborando os resultados da estatística descritiva, em que a DAbM apresentou os menores valores para média e mediana. Para as demais variáveis da DAbM os resultados não foram significativos.

Neste caso, a Hipótese 2, qual seja: “Os intendentes da Diretoria de Abastecimento da Marinha (DAbM) consideram que a gestão do processo de aquisição é o fator mais importante para a qualidade do gasto público”, não pode ser confirmada, pois nada se pode afirmar a respeito da variável gestão do processo de aquisição.

### 3.4.3 Resultados para a DAdM

Os resultados do teste para a Diretoria de Administração da Marinha (DAdM) podem ser observados na Tabela 23.

Tabela 23 – Teste de Mann-Whitney – DAdM (continua)

Variável	Significância
CONT_INT	0,845
CONT_EXT	0,443
CONT_SOC	0,716
PROG_GEST	0,433
GEST_AQUIS	0,739

Tabela 23 – Teste de Mann-Whitney – DAdM (conclusão)

ESTRATEG	0,064
OMPS	0,526
PLANEJ	0,477
ORÇAM	0,820
DISP_FINANC	0,928
CONTING	0,067
GEST_CONHEC	0,624
GEST_PESS	0,736
CLIMA_ORG	0,727
INOVA	0,866

Fonte: A autora, 2016.

Para a Diretoria de Administração da Marinha (DAdM) nenhuma variável foi significativa, conforme demonstrado na Tabela 23. Neste caso, a percepção sobre a importância dos fatores da DAdM não se distingue das percepções no conjunto das demais OM.

Assim, a Hipótese 3, qual seja: “Os intendentes da Diretoria de Administração da Marinha (DAdM) consideram que programas de gestão é o fator mais importante para a qualidade do gasto público”, não pode ser confirmada, pois nada se pode afirmar a respeito da variável programas de gestão.

#### 3.4.4 Resultados para a DFM

Os resultados do teste para a Diretoria de Finanças da Marinha (DFM) podem ser observados na Tabela 24.

Tabela 24 – Teste de Mann-Whitney – DFM (continua)

Variável	Significância
CONT_INT	0,030
CONT_EXT	0,322
CONT_SOC	0,431
PROG_GEST	0,375
GEST_AQUIS	0,774
ESTRATEG	0,503
OMPS	0,840

Tabela 24 – Teste de Mann-Whitney – DFM (conclusão)

PLANEJ	0,876
ORÇAM	0,158
DISP_FINANC	0,230
CONTING	0,183
GEST_CONHEC	0,358
GEST_PESS	0,769
CLIMA_ORG	0,627
INOVA	0,069

Fonte: A autora, 2016.

No caso da Diretoria de Finanças da Marinha (DFM), a diferença entre as medianas para a variável controle interno (CONT\_INT) foi considerada significativa, uma vez que o valor de significância foi de 0,030 (abaixo de 5%), conforme Tabela 24. Já o rank médio dessa variável, para a DFM, foi menor em relação às demais (20,26), vide Tabela 25.

Tabela 25 – Ranks – DFM

	DUM_CONT_INT	N	Média dos Ranks	Soma dos Ranks
CONT_INT	0	36	30,01	1080,50
	1	17	20,62	350,50
	Total	53		

Fonte: A autora, 2016.

Os resultados das Tabelas 24 e 25 sugerem que a DFM percebe a importância do fator controle interno na qualidade do gasto público num grau menor do que o conjunto das demais OM, corroborando os resultados da estatística descritiva, em que a DFM apresentou menor valor para a mediana. Para as demais variáveis da DFM os resultados do teste não foram significativos.

Portanto, a Hipótese 4, qual seja: “Os intendentes da Diretoria de Finanças da Marinha (DFM) consideram que a disponibilidade financeira é o fator mais importante para a qualidade do gasto público”, não pode ser confirmada.

### 3.4.5 Resultados para a DGOM

Os resultados do teste para a Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha (DGOM) podem ser observados na Tabela 26.

Tabela 26 – Teste de Mann-Whitney – DGOM

Variável	Significância
CONT_INT	0,230
CONT_EXT	0,048
CONT_SOC	0,037
PROG_GEST	0,244
GEST_AQUIS	0,587
ESTRATEG	0,717
OMPS	0,326
PLANEJ	0,351
ORÇAM	0,487
DISP_FINANC	0,788
CONTING	0,681
GEST_CONHEC	0,236
GEST_PESS	0,222
CLIMA_ORG	0,752
INOVA	0,578

Fonte: A autora, 2016.

Em relação à Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha (DGOM), a diferença entre as medianas para a variável controle social (CONT\_SOC) foi considerada significativa, uma vez que o valor de significância foi de 0,038 (abaixo de 5%), conforme Tabela 26. Já o rank médio dessa variável, para a DGOM, foi menor em relação às demais (11,63), conforme apresentado na Tabela 27.

Tabela 27 – Ranks - DGOM

	DUM_CONT_SOC	N	Média dos Ranks	Soma dos Ranks
CONT_SOC	0	48	27,74	1331,50
	1	4	11,63	46,50
	Total	52		

Fonte: A autora, 2016.

Os resultados das Tabelas 26 e 27 sugerem que a DGOM dá menos importância para o fator controle social para a gestão da qualidade do gasto público do que o conjunto das demais OM, corroborando os valores da estatística descritiva, os quais se apresentaram abaixo da média. Para as demais variáveis da DGOM os resultados do teste não foram significativos.

Assim, a Hipótese 5, qual seja: “Os intendentes da Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha (DGOM) consideram que o sistema de planejamento é o fator mais importante para a qualidade do gasto público”, não pode ser confirmada.

Em resumo, o primeiro objetivo específico visou investigar a percepção de alguns oficiais intendentes da Marinha do Brasil sobre a importância dos fatores de qualidade da gestão do gasto público. Apresenta-se no Quadro 12, se as hipóteses relacionadas a esse objetivo foram confirmadas, ou não.

Quadro 12 – Síntese das hipóteses de pesquisa relacionadas ao primeiro objetivo específico

Hipótese	Resultado
H <sub>1</sub> : Os intendentes do Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR) consideram que o “controle interno” é o fator mais importante para a qualidade do gasto público.	CONFIRMADA
H <sub>2</sub> : Os intendentes da Diretoria de Abastecimento da Marinha (DAbM) consideram que a “gestão do processo de aquisição” é o fator mais importante para a qualidade do gasto público.	NÃO CONFIRMADA
H <sub>3</sub> : Os intendentes da Diretoria de Administração da Marinha (DAdM) consideram que “programas de gestão” é o fator mais importante para a qualidade do gasto público.	NÃO CONFIRMADA
H <sub>4</sub> : Os intendentes da Diretoria de Finanças da Marinha (DFM) consideram que a “disponibilidade financeira” é o fator mais importante para a qualidade do gasto público.	NÃO CONFIRMADA
H <sub>5</sub> : Os intendentes da Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha (DGOM) consideram que o “sistema de planejamento” é o fator mais importante para a qualidade do gasto público.	NÃO CONFIRMADA

Fonte: A autora, 2016.

Assim, os resultados do primeiro objetivo específico indicam que a missão da organização influencia a percepção que os oficiais têm a respeito dos fatores de importância para a gestão da qualidade do gasto público, apenas no caso do Centro de Controle Interno da Marinha (H1), em que o fator controle interno foi percebido como mais importante em relação às demais organizações. A não confirmação das demais hipóteses permite duas análises: a primeira é a de que, para as demais organizações, a missão e as tarefas desempenhadas não influenciam a percepção dos respondentes; e a segunda análise é de que o fato das hipóteses não serem confirmadas não significa que os fatores não sejam importantes, mas sim que não existe uma diferença significativa na percepção de suas respectivas importâncias.

### 3.5 Análise de conteúdo das perguntas abertas

Nesta subseção discutem-se os resultados alcançados para os objetivos específicos de pesquisa 2 a 4.

Para atendimento do segundo objetivo específico da pesquisa, qual seja: identificar os fatores mais importantes para a qualidade da gestão do gasto público, procedeu-se a análise de conteúdo das perguntas abertas.

Para tratar a primeira pergunta aberta do questionário, qual seja: “Exponha, a seguir, qual(is) fator(es) mais influencia(m) a qualidade do gasto público, em sua opinião, e justifique sua resposta”, procedeu-se à contagem das menções aos 15 fatores já listados na Parte B do questionário e relacionados no Quadro 13, bem como outros fatores entendidos pelos respondentes como importantes para a qualidade da gestão do gasto público. Para cada fator indicado foi dado o valor de 1 com o objetivo de levantar quais os itens mais citados pelos respondentes.

Quadro 13 – Fatores de maior importância, segundo os respondentes

Fatores	Valor
Controle interno	1- Sim 0- Não
Controle externo	
Controle social	
Programas de gestão	
Gestão do processo de aquisição	
Fatores estratégicos	
Sistema OMPS	
Sistema de planejamento	
Volume orçamentário	
Disponibilidade financeira	
Contingenciamento	
Gestão do conhecimento	
Gestão de pessoas	
Clima organizacional	
Inovação	
Citação de um novo fator	
Fatores adicionais mencionados pelos respondentes: <ul style="list-style-type: none"> <li>• falta de indicadores e metas cultura social</li> <li>• transparência do gasto</li> <li>• gerenciamento de recursos financeiros</li> <li>• padronização de sistemas</li> <li>• honestidade dos gestores</li> <li>• fatores políticos</li> <li>• fiscalização intercorrente</li> </ul>	1- Sim 0- Não

Fonte: A autora, 2016.

Os resultados da primeira pergunta aberta do questionário sobre “qual o fator de maior importância da qualidade do gasto público” mostram que os fatores mais mencionados pelos respondentes foram: gestão do processo de aquisição (37,7%), controle interno (22,6%) e programas de gestão (18,9%), o que ratifica a ordem decrescente das médias dos fatores, conforme apresentado na Tabela 28.

Tabela 28 – Número de menções

Variáveis	N	Média	Mediana	N de menções
GEST_AQUIS	53	9,26	10,00	20
CONT_INT	53	8,74	9,00	12
PROG_GEST	53	8,34	9,00	10
ESTRATEG	53	8,32	8,00	9
GEST_PESS	52	8,12	8,00	7
CONT_EXT	53	8,06	8,00	3
INOV	52	7,87	8,00	6
CONT_SOC	52	7,77	8,00	4
PLANEJ	53	7,75	8,00	9
GEST_CONHEC	52	7,71	8,00	5
DISP_FINANC	52	7,67	8,00	8
CLIMA_ORG	52	7,62	8,00	1
ORÇAM	53	7,53	8,00	3
CONTING	52	7,44	8,00	5
OMPS	52	6,48	6,00	0

Fonte: A autora, 2016.

O fator mais mencionado pelos respondentes, a gestão do processo de aquisição, recebeu as seguintes justificativas: “a gestão do processo de aquisição é de fundamental importância para a qualidade do gasto, promovendo a identificação de demandas para cada exercício e o mapeamento dos processos críticos e prioritários, imprimindo eficiência ao atendimento da qualidade”; “acredito que qualquer organização que tenha um bom planejamento de compra, verificando a real necessidade daquela obtenção e o melhor custo-benefício, aliado com uma execução tempestiva e bem feita, consegue qualidade nos seus gastos”; e “a gestão do processo de aquisição foca no que é necessário comprar”. A importância desses fatores para a melhoria da gestão da qualidade do gasto público corrobora os estudos de Vilhena e Hirle (2013) sobre como a gestão de compras pode maximizar a utilização de recursos.

Nos casos em que a variável controle interno (CONT\_INT) foi mencionada como de maior importância para a qualidade da gestão do gasto público, as justificativas dadas pelos



respondentes foram de que “a utilização de ferramentas de controle interno prevenirá gastos, perdas e descontroles que influenciam na qualidade do serviço e gasto público”; “o controle age na verificação de impropriedade entre o planejado e o executado e propõe as ações corretivas”; e “somente com um bom controle é possível gerir os poucos recursos”. Para os que citaram o controle de um modo geral (interno, externo e social), a justificativa foi de que “o controle age na verificação de impropriedade entre o planejado e o executado e propõe as ações corretivas”; e “a atuação do controle interno e externo são os que mais influenciam a qualidade do gasto público”. Nesse sentido, corroboram-se os estudos de Conti e Carvalho (2012) sobre a definição da qualidade do gasto por meio da sistemática de controle interno da Administração Pública.

Algumas justificativas daqueles que citaram o fator “programa de gestão” como de maior importância para a qualidade do gasto público foram as seguintes: “a melhoria dos processos é essencial para a otimização de recursos, influenciando a qualidade do gasto público”; e “acredito que os programas de gestão... são fundamentais para se criarem meios para otimizar o gasto público, com qualidade e excelência”.

Em seguida, os fatores mais mencionados foram: fatores estratégicos e sistema de planejamento (17,0%), disponibilidade financeira (15,1%) e gestão de pessoas (13,2%). A percepção da importância dos fatores estratégicos corrobora os resultados dos estudos de Marcelino (2002) que demonstra a possibilidade de se alcançar uma maior eficiência e eficácia na administração pública por meio do planejamento estratégico. O fator disponibilidade financeira, apesar de ter sido considerado após o pré-teste, foi mencionado como mais importante por 15 % da amostra. Isto significa que, a falta de recursos para condução da execução financeira é percebida como importante para a gestão da qualidade do gasto público mais do que fatores como inovação e gestão do conhecimento.

Os demais fatores assumiram a seguinte ordem: inovação (11,3%), contingenciamento e gestão do conhecimento (9,4% cada), controle social (7,5%), controle externo e volume orçamentário (5,7% cada). Os fatores menos mencionados como influenciadores da qualidade do gasto público foram clima organizacional (1,9%) e sistema OMPS (0%). O fato do sistema OMPS não ser mencionado por nenhum dos respondentes, corrobora o resultado da análise do grau de importância atribuído aos fatores e a carência da abordagem de custos no setor público conforme apresentado por Alonso (1999).

Assim, os resultados do segundo objetivo específico indicaram os fatores percebidos como mais importantes para a qualidade da gestão do gasto público. Cabe ressaltar que, o fato dos respondentes do Centro de Controle Interno da Marinha representarem 28% da amostra,

pode influenciar o resultado para o fator controle interno, o qual foi o segundo fator mais mencionado. Em relação ao fator mais citado: a gestão do processo de aquisição, esse resultado sugere que todos os respondentes, independentemente da Organização Militar a qual pertençam, percebem o quão importante ele é.

O terceiro objetivo específico da pesquisa foi identificar os fatores de qualidade da gestão do gasto público adicionais aos listados a priori. Nesse sentido, os novos fatores mencionados pelos respondentes como importantes para a qualidade do gasto público foram: falta de indicadores e metas; cultura social; transparência do gasto; gerenciamento de recursos financeiros; padronização de sistemas; honestidade dos gestores; fatores políticos; e fiscalização intercorrente. Cada fator foi mencionado apenas uma vez nas respostas.

Entende-se que a abordagem de indicadores e metas (seja presença ou ausência) e dos fatores políticos faz parte dos “fatores estratégicos” da organização. Da mesma forma, o gerenciamento de recursos foi tratado no fator “gestão do processo de aquisição” e “disponibilidade financeira”. A fiscalização intercorrente pode ser considerada como uma das ações desempenhadas pelo fator controle interno, em que o controle é exercido pela própria organização. Nesse caso, prevalece o pressuposto de que quem pede não compra, quem compra não paga, quem paga não fiscaliza e assim por diante.

A transparência do gasto foi citada como um fator de importância da qualidade do gasto e realmente o é, porém num nível macro da análise. Portanto, os resultados apresentam três fatores de importância da qualidade do gasto público, efetivamente novos, considerando-se a listagem construída nesta pesquisa, a saber: cultura social, a qual também demanda uma análise macro da sociedade, deixando de ser um fator organizacional sob domínio das ações dos gestores; honestidade dos gestores, que envolve questões éticas não abordadas na pesquisa; e padronização de sistemas.

O último objetivo específico da pesquisa foi investigar as práticas, rotinas e procedimentos existentes que visam à melhoria da qualidade do gasto público nas organizações. Nesse sentido, foi estabelecida a última pergunta aberta do questionário, qual seja: “Você consegue identificar prática(s), rotina(s) e/ou procedimento(s) já existentes na sua organização que visam à melhoria da qualidade do gasto público? Se sim, qual (is)?”, procedeu-se à contagem do número de menções de cada prática. Para cada prática mencionada foi dado o valor de “1” com o objetivo de levantar quais as práticas mais citadas pelos respondentes. O Quadro 14 apresenta as 21 práticas mencionadas.

Quadro 14 – Práticas, rotinas e procedimentos existentes

Definição	Valor
Identificação da prática, rotina e procedimentos	1- Sim 0- Não
Conselho de gestão	1- Sim 0- Não
Planejamento estratégico	
Plano de melhoria de gestão	
Plano de acompanhamento de gestão	
Plano de aplicação de recursos	
Programa Netuno	
Planejamento estratégico operacional	
Gestão de riscos	
Cronograma de compras	
Hierarquia e disciplina	
Controle de recursos	
Acompanhamento, fiscalização e auditoria	
Sistema SAFIN	
Caixa de sugestões	
Pesquisa de clima organizacional	
Sistema OMPS	
Indicadores de desempenho	
Economia de energia	
Ordens internas	
Licitações	
Capacitação de pessoal	

Fonte: A autora, 2016.

A disposição das práticas no Quadro 14 não significa a ordem de importância das práticas, mas apenas a ordem de menção de acordo com a análise dos questionários. Ressalta-se que nem todas as 21 menções referem-se, efetivamente, à práticas, rotinas ou procedimentos. Em alguns casos, o respondente citou um programa, um sistema ou até mesmo um documento que, no seu ponto de vista, promove a qualidade do gasto público. Assim, para melhor interpretação dos resultados, as 21 citações foram consideradas “práticas, rotinas ou procedimentos”, mesmo que não o sejam por definição.

A ordem decrescente das práticas, rotinas e procedimentos mais citados pode ser observada na Tabela 29:

Tabela 29 – Práticas, rotinas e procedimentos existentes

Práticas	N	%
Conselho de gestão	15	28,30
Plano de Aplicação de Recursos	14	26,42
Programa Netuno	8	15,09
Planejamento estratégico	4	7,55
Plano de acompanhamento de gestão	2	3,77
Acompanhamento, fiscalização e auditoria	2	3,77
Pesquisa de clima organizacional	2	3,77

Fonte: A autora, 2016.

A Tabela 29 apresenta as práticas mais mencionadas, o número de respondentes (N) e a percentagem do número de respondentes em relação ao total da amostra (53). Nota-se que um mesmo respondente pode ter mencionado mais de uma prática. Dentre as respostas, destacaram-se o Conselho de Gestão e o Plano de Aplicação de Recursos (PAR). O Programa Netuno foi mencionado por cerca de 15% da amostra.

É interessante notar que a menção de algumas práticas corrobora os resultados dos fatores mais mencionados, uma vez que se referem à mesma área organizacional. Por exemplo, o fator programa de gestão foi mencionado por 18,9% dos respondentes e as práticas relacionadas à gestão, como o Conselho de Gestão e Programa Netuno foram mencionadas por 28,30% e 15,09% dos respondentes, respectivamente.

Outra forma de analisar as práticas, rotinas e procedimentos citados pôde ser realizada por meio do agrupamento por área administrativa, conforme Quadro 15.

Quadro 15 – Agrupamento das práticas, rotinas e procedimentos existentes

Práticas, rotinas e procedimentos	N	Grupo
Conselho de gestão	15	Gestão
Plano de melhoria de gestão	1	
Plano de acompanhamento de gestão	2	
Programa Netuno	8	
Indicadores de desempenho	1	
Gestão de riscos	1	
Planejamento estratégico	4	Estratégia
Planejamento estratégico operacional	1	
Plano de aplicação de recursos (PAR)	14	Gestão de compras
Cronograma de compras	1	
Licitações	1	
Sistema SAFIN	1	Recursos financeiros
Controle de recursos	1	
Hierarquia e disciplina	1	Cultura organizacional
Ordens internas	1	
Acompanhamento, fiscalização e auditoria	2	Controle
Caixa de sugestões	1	Gestão de pessoas
Pesquisa de clima organizacional	2	
Capacitação de pessoal	1	
Sistema OMPS	1	Sistema de custos
Economia de energia	1	Manutenção

Fonte: A autora, 2016.

As práticas, rotinas e procedimentos mencionados pelos respondentes puderam ser classificados em nove grupos que representam áreas da organização, a saber: gestão, estratégia, gestão de compras, recursos financeiros, cultura organizacional, controle, gestão de pessoas, sistema de custos e manutenção. A área de gestão recebeu um total de 28 menções de práticas, rotinas e procedimentos percebidos pelos oficiais intendentos como impulsionadoras da qualidade da gestão do gasto público, com destaque para o Conselho de Gestão e o

Programa Netuno. Em segundo lugar, as práticas, rotinas e procedimentos relacionados à gestão de compras foram os mais mencionados, com um total de 16 menções, sendo o Plano de Aplicação de Recursos o mais citado. Em terceiro lugar, o grupo relacionado à estratégia destacou-se com citações referentes ao planejamento estratégico organizacional.

A quantidade de menções das práticas, rotinas e procedimentos por grupo reafirmam os resultados das questões anteriores desta pesquisa. O destaque para as práticas dos grupos gestão, gestão de compras e estratégia corroboram o resultado referente à percepção da importância dos fatores programas de gestão citada por Cuesta et al. (2015); gestão do processo de aquisição (DINIZ; DRUMOND; HIRLE, 2012) e fatores estratégicos (NICOLÁS; RODRÍGUEZ, 2009; DÁVILA et al., 2014) para qualidade da gestão do gasto público. Esses resultados indicam que os oficiais intendentess da amostra considerada reconhecem não só a importância desses fatores para a qualidade da gestão do gasto público, como também identificam as práticas relacionadas a tais fatores. As práticas, por sua vez, são essenciais para o alcance da melhoria da qualidade do gasto (MAIA et al.), pois permitem a “realocação estratégica de recursos”, visando o incremento da produtividade e efetividade na alocação dos mesmos. Nesse caso, o reconhecimento da importância dos fatores somado à execução prática dos mesmos, tende a melhorar o desempenho dessas organizações.

Após essa última análise, pode-se afirmar que os quatro objetivos específicos estabelecidos nesta pesquisa foram atendidos, conforme síntese apresentada no Quadro 16.

Quadro 16 – Síntese dos objetivos específicos e resultados (continua)

Objetivo Específico 1	Resultado 1
Investigar a percepção de alguns oficiais intendentess da Marinha do Brasil sobre a importância dos fatores de qualidade da gestão do gasto público.	<p>H1: Os intendentess do Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR) consideram que o “controle interno” é o fator mais importante para a qualidade do gasto público =&gt; CONFIRMADA</p> <p>H2: Os intendentess da Diretoria de Abastecimento da Marinha (DAbM) consideram que a “gestão do processo de aquisição” é o fator mais importante para a qualidade do gasto público =&gt; NÃO CONFIRMADA</p> <p>H3: Os intendentess da Diretoria de Administração da Marinha (DAdM) consideram que “programas de gestão” é o fator mais importante para a qualidade do gasto público =&gt; NÃO CONFIRMADA</p>
	<p>H4: Os intendentess da Diretoria de Finanças da Marinha (DFM) consideram que a “disponibilidade financeira” é o fator mais importante para a qualidade do gasto público =&gt; NÃO CONFIRMADA</p> <p>H5: Os intendentess da Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha (DGOM) consideram que o “sistema de planejamento” é o fator mais importante para a qualidade do gasto público =&gt; NÃO CONFIRMADA</p>

Quadro 16 – Síntese dos objetivos específicos e resultados (conclusão)

Objetivo Específico 2	Resultado 2 (em ordem de importância)
Identificar os fatores mais importantes para a qualidade da gestão do gasto público.	Gestão do processo de aquisição Controle interno Programas de gestão Fatores estratégicos / Sistema de planejamento Disponibilidade financeira Gestão de pessoas Inovação Contingenciamento / Gestão do conhecimento Controle social Controle externo / Volume orçamentário Clima organizacional Sistema OMPS
Objetivo Específico 3	Resultado 3
Conhecer os fatores de qualidade da gestão do gasto público adicionais aos listados a priori.	Cultura social Honestidade dos gestores Padronização de sistemas
Objetivo Específico 4	Resultado 4
Conhecer as práticas, rotinas e procedimentos existentes que visam à melhoria da qualidade da gestão do gasto público.	Conselho de gestão Plano de melhoria de gestão Plano de acompanhamento de gestão Programa Netuno Indicadores de desempenho Gestão de riscos Planejamento estratégico Planejamento estratégico operacional Plano de aplicação de recursos (PAR) Cronograma de compras Licitações Sistema SAFIN Controle de recursos Hierarquia e disciplina Ordens internas Acompanhamento, fiscalização e auditoria Caixa de sugestões Pesquisa de clima organizacional Capacitação de pessoal Sistema OMPS Economia de energia

Fonte: A autora, 2016.

O alcance dos objetivos específicos permitiu responder à questão central da pesquisa, qual seja: qual a percepção de alguns oficiais intendentess da Marinha do Brasil sobre a importância dos fatores de qualidade da gestão do gasto público.

Assim, os resultados da pesquisa fornecem as seguintes respostas a respeito dessa percepção:

- 1) os oficiais intendentess do Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR) percebem a importância do controle interno para a qualidade da gestão do gasto público num grau maior do que os oficiais das demais OM;

- 2) os fatores considerados mais importantes foram a gestão do processo de aquisição, o controle interno e os programas de gestão (nesta ordem de importância);
- 3) os fatores considerados importantes para a qualidade da gestão do gasto público, além dos listados a priori, foram: cultura social, honestidade dos gestores e padronização de sistemas; e
- 4) as práticas que visam à melhoria da qualidade do gasto público estão, em sua maioria, relacionadas às áreas de gestão, gestão de compras e estratégia.

Os resultados apresentados trazem, portanto, percepções de fatores e práticas importantes para a gestão da qualidade do gasto público relacionados aos pressupostos da Nova Administração Pública, ou seja, a busca pela melhoria de resultados da gestão pública explicitados por Osborne (2010), tanto no que se refere à utilização dos recursos, quanto ao atendimento dos interesses da sociedade.

Nesse cenário, o Estado, por meio de suas organizações e gestores, tem o dever de buscar melhores níveis de eficiência, eficácia, efetividade, economicidade, execução e excelência (BRASIL, 2010) no uso dos recursos públicos. Além disso, cabe aos gestores conhecer os fatores importantes para a melhoria da qualidade da gestão do gasto e as práticas que impulsionam essa melhoria, de modo que se alcance um padrão de excelência na gestão pública, mantendo o foco nas áreas de planejamento, avaliação da gestão, mensuração de resultados, orientação e prevenção (ALONSO, 1999).

O atendimento dos objetivos da presente pesquisa acaba por contribuir com alguns dos objetivos específicos do Programa de Eficiência do Gasto, na medida em que divulga práticas de gestão consideradas importantes para a qualidade da gestão do gasto e procura conscientizar os gestores públicos a respeito da importância dessa qualidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A busca por um serviço público de qualidade ocorre tanto do lado daquele que oferta o serviço (o setor público), quanto daquele que o demanda (a sociedade). Muitas vezes, ofertantes e demandantes desconhecem as “facetas” que o substantivo qualidade traz. De um modo geral, entende-se que o serviço de qualidade é aquele que atende ao bem-estar dos cidadãos e mantém o funcionamento eficiente da máquina pública.

Conforme apresentado nesta pesquisa, a qualidade do gasto público pode ser abordada sob dois aspectos, quais sejam: o do gasto já ocorrido e o da gestão do gasto. Em relação a este último aspecto, o seguinte problema de pesquisa foi abordado: qual a percepção de alguns oficiais intendentess da Marinha do Brasil sobre a importância dos fatores de qualidade da gestão do gasto público?

Assim, foram identificados na literatura e analisados quinze fatores importantes para a qualidade da gestão do gasto público, quais sejam: Controle Interno; Controle Externo; Controle Social; Programas de Gestão; Gestão do Processo de Aquisição; Fatores Estratégicos; Sistema OMPS; Sistema de Planejamento; Volume Orçamentário; Contingenciamento; Gestão do Conhecimento; Gestão de Pessoas; Clima Organizacional e Inovação.

Ao final da pesquisa, constatou-se que, dentre os fatores importantes para a qualidade da gestão do gasto público, a percepção dos oficiais intendentess das OM pertencentes à amostra foi de que os fatores gestão do processo de aquisição, fatores estratégicos e programas de gestão destacam-se como mais importantes para a qualidade do gasto público. Por outro lado, o sistema OMPS foi o fator percebido como de menor importância para a qualidade da gestão desse gasto.

O resultado alcançado na análise do fator “gestão do processo de aquisição”, em que o mesmo se destacou como fator mais importante, sugere que as atividades diretamente relacionadas à aplicação dos recursos, ou seja, à compra propriamente dita, tenham sua importância percebida com maior clareza por parte dos gestores.

O fator “programas de gestão” também se destacou dentre os demais. Tal resultado pode indicar que o tema “gestão” tenha sido percebido num grau maior de importância, considerando a ênfase dada à temática “qualidade da gestão do gasto”. Por outro lado, outros fatores como “gestão de pessoas”, “gestão do conhecimento” e “inovação” podem não ter se destacado pelo fato de interferirem indiretamente na aplicação final dos recursos. Porém, o



referencial teórico mostrou que esses mesmos fatores interferem diretamente na gestão do dispêndio público.

No que se refere à análise da percepção dos respondentes entre as OM, considerando as hipóteses estabelecidas nesta pesquisa, os resultados indicaram que a atividade-fim do Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR) exerce influência na percepção de seus oficiais sobre qual o fator mais importante para a qualidade da gestão do gasto público. No caso dessa OM, o fator controle interno destacou-se como mais importante. Para as demais organizações, não é possível afirmar se os fatores relacionados às suas respectivas atividades-fim são percebidos como mais ou menos importantes. Assim, os resultados indicam que a atividade-fim de uma organização pode ou não influenciar a percepção que seus gestores têm a respeito da importância dos fatores de gestão da qualidade do seu gasto público.

Em complemento à análise da percepção, foi possível investigar as práticas consideradas importantes para a qualidade da gestão do gasto público. As práticas mais mencionadas foram aquelas relacionadas à gestão do processo de aquisição, programas de gestão e fatores estratégicos, corroborando o resultado da percepção dos respondentes. Desse modo, a percepção dos oficiais intendentessobre os fatores de qualidade da gestão do gasto público mostrou-se em harmonia com as práticas organizacionais consideradas impulsionadoras desta qualidade.

Os achados desta pesquisa não se apresentam como dados definitivos, mas servem para que as organizações envolvidas possam analisar a interpretação que uma parcela dos seus funcionários faz da qualidade da gestão do gasto público, conhecendo o conjunto de fatores importantes para esta gestão. Não se pode esquecer que a percepção da importância dos fatores de qualidade da gestão do gasto público pode ou não estar relacionada à missão de cada organização.

Os objetivos propostos foram alcançados, uma vez que foi possível analisar a importância dos fatores de qualidade da gestão do gasto público das Diretorias Especializadas em Intendência da Marinha do Brasil e do Centro de Controle Interno da Marinha.

Cada um dos fatores identificados na pesquisa como importantes para a qualidade a gestão do gasto público pode se tornar objeto de estudo específico, como por exemplo, avaliar como a disponibilidade financeira influencia a qualidade do gasto de determinada instituição pública. Outra possibilidade de estudo seria uma tentativa de medição da qualidade do gasto público nas próprias Diretorias ou em outras entidades públicas, a partir de indicadores de desempenho que meçam resultados das práticas relacionadas aos fatores estabelecidos. Pode-se ainda analisar as possíveis ferramentas que podem ser utilizadas em cada fator, no intuito

de se alcançar melhoria de resultado, como por exemplo, sistemas informatizados e mapeamento de processos.

O estudo mostrou que certos fatores influenciam uns aos outros, como é o caso do controle interno que subsidia o controle externo e dos programas de gestão que otimizam os resultados do controle interno. Os resultados apontam que todos os fatores elencados nesta pesquisa são importantes para a qualidade da gestão do gasto público. Talvez, o uso desses fatores numa mesma condição ótima ou ainda o reconhecimento do quão importante todos eles são para a qualidade da gestão do gasto público, permitiria o alcance de um ponto ótimo dessa qualidade. Considerando as limitações desse estudo, podem existir outros fatores não abordados na pesquisa, que também interferem nessa qualidade.

A pesquisa trouxe um retrato da realidade percebida pelos atuais profissionais das Diretorias Especializadas em Intendência na cidade do Rio de Janeiro e pelo Centro de Controle Interno da Marinha. Portanto, a mesma pesquisa, aplicada num outro momento, pode apresentar um resultado diferente para a importância dos fatores. A continuidade de estudos nessa área poderá permitir a descoberta de outros fatores que também são importantes para a qualidade da gestão do gasto, em escalas maiores ou menores de importância. Espera-se que o reconhecimento dos fatores importantes para a qualidade da gestão do gasto por parte dos gestores públicos, aliado à execução de práticas organizacionais, gere uma melhoria gradativa na alocação dos recursos públicos, promovendo melhores resultados para a sociedade, conforme pressupostos da nova gestão pública.

## REFERÊNCIAS

- ALENCAR, Cícero Oliveira de; FONSECA, Ana Carolina Pimentel Duarte da. Excelência na Gestão Pública por meio da Gestão do Conhecimento: a contribuição do Controle Interno da Marinha do Brasil. In: ENCONTRO DA ANPAD, 38., 2014, Rio de Janeiro. *Anais...* Disponível em: < [http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014\\_EnANPAD\\_APB1748.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2014_EnANPAD_APB1748.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2015.
- ALONSO, Marcos. Custos no serviço público. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 50, n. 1, p. 37-63, 1999. Disponível em: < <http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/340>>. Acesso em: 15 dez. 2015.
- ALVES, José Francisco dos Santos. *Adesão do contabilista ao código de ética da sua profissão: um estudo empírico sobre percepções*. 2005. 265 f. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- ANSOFF, H. Igor, McDONNELL, Edward J. *Implantando a administração estratégica*. São Paulo: Atlas, 1993.
- ARMIJO, Marianela; ESPADA, María Victoria. Calidad del gasto público y reformas institucionales en América Latina. *Impreso en Naciones Unidas*, 2014. Disponível em: <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37012/S1420450\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37012/S1420450_es.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 22 dez. 2015.
- BARBOSA, Ricardo Rodrigues. Gestão da informação e do conhecimento: origens, polêmicas e perspectivas. *Informação & Informação*, v. 13, n. 1, p. 1-25, 2008. Disponível em: <[https://scholar.google.com.br/scholar?q=gest%C3%A3o+da+informa%C3%A7%C3%A3o+e+do+conhecimento%3A+origens&btnG=&hl=pt-BR&as\\_sdt=0%2C5](https://scholar.google.com.br/scholar?q=gest%C3%A3o+da+informa%C3%A7%C3%A3o+e+do+conhecimento%3A+origens&btnG=&hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5)>. Acesso em: 20 nov. 2015.
- BATISTA, Fábio Ferreira. *Modelo de gestão do conhecimento para a administração pública brasileira: como implementar a gestão do conhecimento para produzir resultados em benefício do cidadão*. Brasília: IPEA, 2012.
- BATISTA, Fábio Ferreira; QUANDT, Carlos Olavo; PACHECO, Fernando Flávio; TERRA, José Cláudio Cyrineu. *Gestão do conhecimento na administração pública*. Brasília: IPEA, 2005. 125p.
- BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo Roberto. *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- BORGES, Thiago Bernardo; MARIO, Pueri do Carmo; CARNEIRO, Ricardo. A implementação do sistema de custos proposto pelo governo federal: uma análise sob a ótica institucional. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 469-492, 2013.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 20 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 fev. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.417, de 13 de abril de 2005. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Comando da Marinha, do Ministério da Defesa, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 abr. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Decreto/D5417.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5417.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 04 mai. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 mai. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 jun. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa GESPÚBLICA, Modelo de Excelência em Gestão, Brasília; MP, SEGEF, 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Indicadores de Programas: Guia Metodológico*. Brasília: MPOG, 2010. Disponível em: <[http://www.gespublica.gov.br/Tecnologias/pasta.2010-05-24.1806203210/guia\\_indicadores\\_jun2010.pdf](http://www.gespublica.gov.br/Tecnologias/pasta.2010-05-24.1806203210/guia_indicadores_jun2010.pdf)>. Acesso em: 29 nov. 2015.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. *Serv Soc Soc*, v. 109, p. 126-50, 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 53, n. 1, p. 5-27, 2002.

BRUNET, Júlio Francisco Gregory; BERTÊ, Ana Maria de Aveline; BORGES, Clayton Brito. *Estudo comparativo das despesas públicas dos estados brasileiros: um índice de qualidade do gasto público*. Brasília: Esaf, 2007. Disponível em <<http://www.mcs.org.br/mbc/uploads/biblioteca/1205959972.3263A.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

CALIXTO, Giniglei Eudes; VELASQUEZ, Maria Dolores Pohmann. Sistema de controle interno na administração pública federal. *Revista Eletrônica de Contabilidade*, Santa Maria, v. 2, n. 3, p. 81, 2005. Disponível em: <<http://cascavel.cpd.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/contabilidade/article/view/63>>. Acesso em: 12 nov. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. *Controle externo da gestão pública*. Niterói: Impetus, 2007.

CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. *Planejamento estratégico*. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2003.

\_\_\_\_\_. *Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações*. 4 ed. São Paulo: Manole, 2014.

COELHO, Espartaco Madureira. Gestão do conhecimento como sistema de gestão para o setor público. *Revista do Serviço Público*, v. 55, n. 1 e 2, p. 89-115, 2004.

CONTI, José; CARVALHO, André Castro. O controle interno na administração pública brasileira: qualidade do gasto público e responsabilidade fiscal. *Direito Público*, v. 1, n. 37, 2012.

CORTADA, James W.; QUINTELLA, Heitor M. *TQM: gerência da qualidade total*. São Paulo: Makrom Books, 1995.

COSTA, Caio César de Medeiros et al. Fatores associados à eficiência na alocação de recursos públicos à luz do modelo de regressão quantílica. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 5, p. 1319-134, 2015.

COUTINHO, Hugo César Peixoto; ALVES, José Luiz. Lei de Acesso à Informação como ferramenta de controle social de ações governamentais. *Comunicação & Informação*, v. 18, n. 1, p. 124-139, 2015.

COUTO, Luciana Torres da Silveira Graça. *O orçamento público e a avaliação da eficiência do gasto público no Brasil*. 2009. 95 f. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) - Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

CUESTA, Juan Pablo et al. Argentina: Construindo governos efectivos. *Resúmenes ejecutivos de los informes nacionales*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.

DAVENPORT, Thomas H.; PRUSAK, Laurence. *Conhecimento Empresarial: como as organizações gerenciam o seu capital intelectual*. 13. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

DÁVILA, Javier et al. *Efficiency and Transparency in the Public Sector: Advances in Public Procurement in Latin America and the Caribbean (2002-2012)*. Inter-American Development Bank, 2014.

DIAZ, Maria Dolores Montoya. Qualidade do gasto público municipal em ensino fundamental no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 32, n. 1, p. 128-141, 2012.

DINIZ, Livia Colen; DRUMOND, Luciana Vianna de Salles; HIRLE, Ana Luiza Camargo. A criação, implantação e benefícios da instituição do modelo padronizado de planejamento anual de compras – Pré Compra – para os órgãos e entidades do poder executivo do Estado de Minas Gerais. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5., 2012, Brasília. *Anais...* Disponível em: <<http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/563>>. Acesso em: 30 nov. 2015.

DUBRIN, Andrew J. *Fundamentos do comportamento organizacional*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

FERNANDES, J. C. C. O Uso da Informação de Custos na busca pela Excelência da Gestão Pública. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 4., 2011, Brasília. *Anais...* Disponível em: <<http://www.repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/662>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

FERREIRA, André Ribeiro. Modelo de excelência em gestão pública no governo brasileiro: importância e aplicação. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 14., 2009, Salvador. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2010-12-08.2954571235/ferrerib.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FLAUZINO, D. P. *Cultura e missão organizacionais: uma análise organizacional no setor público*. 1999. Tese (Doutorado). Brasília: Universidade de Brasília. 1999.

FREZATTI, Fábio et al. Análise do relacionamento entre a contabilidade gerencial e o processo de planejamento das organizações brasileiras. *Revista de administração contemporânea*, v. 11, n. 2, p. 33-54, 2007. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/rac/v11nspe2/a0311ns2.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

GARVIN, David. Competing on the eight dimensions of quality. *Harvard Business Review*. 1987. Disponível em: <<https://hbr.org/1987/11/competing-on-the-eight-dimensions-of-quality>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. *Planejamento e orçamento governamental*. Brasília: ENAP, 2006. 1 v.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier. Brasil, 2008.

GOMES, Paulo JP. A evolução do conceito de qualidade: dos bens manufaturados aos serviços de informação. *Cadernos Bad*, v. 2004, n. 2, p. 6-18, 2004. Disponível em: <<http://eprints.rclis.org/10401/>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

HOLANDA, Victor Branco de. Controle social e acesso à informação contábil e de custos no setor público: fundamentos para a cidadania. *Revista do TCE-PE*, v. 20, n. 20, p. 49-64, 2013. Disponível em: <[http://periodicos.tce.pe.gov.br/seer/ojs-2.3.6/index.php/Revista\\_TCE-PE/article/view/1184](http://periodicos.tce.pe.gov.br/seer/ojs-2.3.6/index.php/Revista_TCE-PE/article/view/1184)>. Acesso em: 14 fev. 2016.

JUNIOR, Francisco Antonio Coelho; BORGES-ANDRADE, Jairo Eduardo. Percepção de cultura organizacional: uma análise empírica da produção científica brasileira. *Psico-USF*, v. 9, n. 2, p. 191-199, 2004.

KLADI, Maria Clara Estevam; FERRARI, André Luiz Sant'Ana. O sistema de custos do Governo Federal e o macro processo orçamentário e financeiro da Administração Pública Federal. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 4., 2011, Brasília. *Anais...* Disponível em: <<http://www.repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/661>>. Acesso em: 18 dez. 2015.

KLERING, Luis Roque; ANDRADE, Jackeline Amantino de. Inovação na gestão pública: compreensão do conceito a partir da teoria e da prática. In: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (Orgs.). *Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

KRONBAUER, Elisete; DE OLIVEIRA, Jefferson Menezes. Gestão do conhecimento no contexto das organizações: um estudo de caso em uma instituição federal de ensino superior. *Revistas Sociais e Humanas*, v. 26, n. 2, p. 415-433, 2013.

LACOMBE, Francisco José Masset. *Recursos humanos: princípios e tendências*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

LIMA, Dagomar Henriques. Responsabilização por desempenho e controle externo da administração pública. *Revista do TCU*, n. 111, p. 37-44, 2008. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/450/500>>. Acesso em: 14 fev. 2016.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; OLIVIERI, Cecília; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 17, n. 60, 2012.

MACHADO, Quelen Cristiane Moraes; TONIN, Guerino Antônio. Benefícios do Controle Interno para Administração Pública Municipal. *Revista Eletrônica do Tribunal de Contas do*

*Estado do Rio Grande do Sul*, v. 1, n. 1, p. 92-128, 2014. Disponível em: <<http://revista.tce.rs.gov.br/index.php/revtce/article/view/6/6-31-1-PB.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2015.

MAIA, Alexandre; VALLE, André do; FROSSARD, Leila Barbieri de Matos; CAMPOS, Leila Kuhnert; MÉLO, Leonardo; CARVALHO, Marco Antonio Bastos de. A importância da melhoria da qualidade do gasto público no Brasil: Propostas práticas para alcançar este objetivo. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2., 2007, Brasília. *Anais...* Disponível em: <<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/02/A-IMPORT%C3%82NCIA-DA-MELHORIA-DA-QUALIDADE-DO-GASTO-P%C3%9ABLICO-NO-BRASIL-PROPOSTAS-PR%C3%81TICAS-PARA-ALCAN%C3%87AR-ESTE-OBJETIVO1.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2015.

MAIA, Wagner. *História do Orçamento Público no Brasil*. São Paulo: 2010. Disponível em: <<http://agesp.org.br/wp-content/uploads/2013/05/Artigo-HistOrcamento.pdf>>. Acesso em 16 de dezembro de 2015.

MAIA, Alexandre; VALLE, André do; FROSSARD, Leila Barbieri de Matos; CAMPOS, Leila Kuhnert; MÉLO, Leonardo; CARVALHO, Marco Antonio Bastos de. A importância da melhoria da qualidade do gasto público no Brasil: Propostas práticas para alcançar este objetivo. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2., 2007, Brasília. *Anais...* Disponível em: <<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/02/A-IMPORT%C3%82NCIA-DA-MELHORIA-DA-QUALIDADE-DO-GASTO-P%C3%9ABLICO-NO-BRASIL-PROPOSTAS-PR%C3%81TICAS-PARA-ALCAN%C3%87AR-ESTE-OBJETIVO1.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2015.

MALHOTRA, Naresh. K. *Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada*. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MANDL, Ulrike; DIERX Adriaan; and ILZKOVITZ, Fabienne. The effectiveness and efficiency of public spending. *European Commission, Economic Papers* 301, feb., 2008.

MARCELINO, Gileno Fernandes. Planejamento estratégico no setor público: uma experiência no Palácio do Planalto. *Revista do Serviço Público*, v. 53, n. 4, p. 107-124, 2002. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/296>>. Acesso em: 14 nov. 2015.

MARINHA DO BRASIL. Comando da Marinha. *Regulamento do Centro de Controle Interno da Marinha*. Brasília: MB, 2013.

\_\_\_\_\_. Comando da Marinha. *Regulamento da Diretoria de Administração da Marinha*. Brasília: MB, 2012.

\_\_\_\_\_. Comando da Marinha. *Regulamento da Diretoria de Abastecimento da Marinha*. Brasília: MB, 1977.

\_\_\_\_\_. Comando da Marinha. *Regulamento da Diretoria de Finanças da Marinha*. Brasília: MB, 2003.



\_\_\_\_\_. Comando da Marinha. *Regulamento da Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha*. Brasília: MB, 2012.

\_\_\_\_\_. Secretaria-Geral da Marinha. *SGM - 601. Normas sobre Auditoria, Análise e Apresentação de Contas na Marinha*. Brasília: SGM, 2010.

MAROCO, João; GARCIA-MARQUES, Teresa. Qual a fiabilidade do alfa de Cronbach? Questões antigas e soluções modernas? *Laboratório de Psicologia*, v. 4, n. 1, p. 65-90, 2006.

MARTINS, Gilberto de Andrade. *Manual para elaboração de monografias e dissertações*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MARTINS, Maria do Carmo Fernandes. Clima organizacional. In: M.M.M. SIQUEIRA (Org.). *Medidas do comportamento organizacional: ferramentas de diagnóstico e gestão*. Porto Alegre: Artmed, 2008.

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

MENDES, Marcos José. Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. *Cadernos de Finanças Públicas*, n. 9, p. 57-102, 2009.

MINTZBERG, Henry. *Ascensão e queda do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2004.

MÓL, Anderson Luiz Rezende; FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; TINOCO, Dinah Dos Santos; ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de; BORGES, Djalma Freire; ALLOUFA, Jomária Mata Lima. *Clima organizacional na administração pública*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

MONTEIRO, Renato Pereira. Análise do sistema de controle interno no Brasil: objetivos, importância e barreiras para sua implantação. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 12, n. 25, p. 159-188, 2015.

MORAES, Marcelo Viana Estevão de. Políticas inovadoras em gestão no Brasil. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3., 2010, Brasília. *Anais...* Disponível em: <[http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/401/1/C3\\_TP\\_POL%C3%8DTICAS%20INOVADORAS%20EM%20GEST%C3%83O%20NO%20BRASIL.pdf](http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/401/1/C3_TP_POL%C3%8DTICAS%20INOVADORAS%20EM%20GEST%C3%83O%20NO%20BRASIL.pdf)>. Acesso em: 11 fev. 2016.

MOTTA, Alexandre Ribeiro. As diferentes dimensões da qualidade do gasto público e a relevância da gestão de conhecimento e da formação técnica como estratégias para seu aprimoramento. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013. Brasília. *Anais...* Disponível em: <[http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/870/1/C6\\_TP\\_AS%20DIFERENTES%20DIMENS%C3%95ES%20DA%20QUALIDADE%20DO%20GASTO.pdf](http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/870/1/C6_TP_AS%20DIFERENTES%20DIMENS%C3%95ES%20DA%20QUALIDADE%20DO%20GASTO.pdf)>. Acesso em: 11 fev. 2016.

NICOLÁS, María Guadalupe Toscano; RODRÍGUEZ, Enrique Abedrop. La experiencia del Estado de Querétaro en la implementación del presupuesto basado en resultados. *Mexico Quality of Public Expenditure*, 2009.

NONAKA, Ikujiro; TAKEUCHI, Hirotaka. *Criação de conhecimento na empresa*. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

OLIVEIRA, Gilmar Castelo Branco de. *A importância do controle interno nas finanças públicas*. 2013. 48 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Finanças Públicas)-Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

OSBORNE, Stephen P. (Ed.). *The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Londres: Routledge, 2010.

PAIVA, Luis Henrique. A qualidade do gasto público e a avaliação das políticas sociais: o orçamento do Ministério do Trabalho no período 2000-2006. *Revista do Serviço Público*, v. 57, n. 3, p. 339-362, 2006. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1441>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

PALADINI, Edson Pacheco. *Gestão da qualidade: teoria e prática*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

PANAYIDES, Panayiotis. Coefficient Alpha: Interpret With Caution. *Europe's Journal of Psychology*, v. 9, n. 4, p. 687-696, 2013. Disponível em: <<http://ejop.psychopen.eu/article/view/653/html>>. Acesso em 01 fev. 2016.

PERDIGÃO, Dulce Mantella. Introdução à pesquisa quantitativa. In: PERDIGÃO, Dulce Mantella; HERLINGER, Maximiliano; WHITE, Oriana Monarca (Orgs). *Teoria e prática da pesquisa aplicada*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. *Revista do Serviço Público*, v. 53, n. 3, p. 7-31, 2002.

QUEIROZ, Maria de Fatima Medeiros de. *A eficiência do gasto e da qualidade da saúde pública: uma análise nos municípios do estado do Rio Grande do Norte (2004 e 2008)*. 2012. 116 f. Dissertação (Mestrado em Economia Regional) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.

QUEIROZ, Roberta Graziella Mendes; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. *Revista de Administração Pública*, v. 44, n. 3, p. 679-705, 2010.

RABADE, Hector et al. *Efficiency and Transparency in the Public Sector: Advances in Supreme Audit Institutions in Latin America and the Caribbean (2002-2012)*. Inter-American Development Bank, 2014.

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática*, v. 3, p. 76-97, 2003.

REZENDE, Aline Martins Ribeiro Tavares; REIS, André Abreu; DUARTE, Jean Mattos. A experiência mineira na integração da gestão orçamentária à gestão das compras públicas: soluções para o controle da margem de realização de novas despesas. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5., 2012, Brasília. *Anais...* Disponível em: <<http://banco.consad.org.br/handle/123456789/578>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando; BEVILACQUA, Roberto. Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional. *Revista de Administração Pública*, v. 44, n. 4, p. 959 a 992, 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewArticle/6955>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

RIANI, Flávio. *Economia do setor público: uma abordagem introdutória*. São Paulo: Atlas, 2002.

RIBEIRO, Márcio Bruno. *Desempenho e eficiência do gasto público: uma análise comparativa entre o Brasil e um conjunto de países da América Latina*. Brasília: IPEA, 2008. 37 p. (Texto para discussão, n. 1368).

ROCHA, Fabiana; GIUBERTI, Ana Carolina. Composição do gasto público e crescimento econômico: uma avaliação macroeconômica da qualidade dos gastos dos Estados brasileiros. *Economia Aplicada*, v. 11, n. 4, p. 463-485, 2007.

SCHEIN, E. *Psicologia organizacional*. Rio de Janeiro: Prentice-Hall. 1992.

SCHKIMANN, R. Gestão Estratégica de Pessoas: Bases para a Concepção do Curso de Especialização em Gestão de Pessoas no Serviço Público. In: PANTOJA, M. J.; CAMÕES, M. R. S.; BERGUE, S. T. (Org.). *Gestão de Pessoas: Bases Teóricas e Experiências no Setor Público*. Brasília: Enap, 2010.

SCHWELLA, Erwin. Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança. *Revista do Serviço Público*, v. 56, n. 3, p. 259-276, 2005.

SCOTT, C. *Visão, valores e missão organizacional*. "Construindo a organização do futuro". Rio de Janeiro: Qualitymark. 1998.

SERRA, Rita de Cássia Chió; CARNEIRO, Ricardo. Controle social e suas interfaces com os controles interno e externo no Brasil contemporâneo. *Espacios Públicos*, Toluca, v. 15, n. 34, p. 43-64, mai/ago. 2012.

SEVERINO, Antonio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SHANK, J. K.; GOVINDARAJAN, V. (1997). *A revolução dos custos: como reinventar e redefinir sua estratégia de custos para vencer em mercados crescentemente competitivos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

SILVA, Anderson Soares; DAVIS, Marcelo David; VIVEIROS, Alexandre Rodrigues. Contabilidade de Custos na Administração Pública: o Estabelecimento dos Gatos de Posse Estratégica na Marinha do Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 59, n. 4, p. 421-440, 2014.

SILVA, Lino Martins da. *Contabilidade governamental: um enfoque administrativo*. São Paulo: Atlas, 2011.

SILVA, Marcus Antônio Lessa. *A importância do sistema de controle interno para a eficiência e eficácia da gestão pública municipal, no âmbito do agreste meridional de Pernambuco*. 2011. 148f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Rio de Janeiro, 2011.

SILVA, Maurício Corrêa da et al. Análise envoltória de dados na avaliação da eficiência das despesas de investimentos dos estados e do distrito federal. *Revista Universo Contábil*, v. 10, n. 3, p. 114-133, 2014.

STEVENSON, William J. *Estatística aplicada à administração*. São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1981.

TEIXEIRA, Helio Janny; PRADO FILHO, Luiz Patrício; NASCIMENTO, Fernando. Concentração de compras e melhoria da qualidade do gasto público no Brasil. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8., 2015, Brasília. *Anais...* Disponível em: < <http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/1222/1/CONCENTRA%C3%87%C3%83O%20DE%20COMPRAS%20E%20MELHORIA.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2015.

THOMAS, Theo; VIRGEN, Moisés Alcalde. El sistema de evaluación del desempeño como herramienta para el Congreso de México. *Mexico Quality of Public Expenditure*, 2008.

TIDD, J.; BESSANT, J.; PAVITT, K. *Gestão da Inovação*. Porto Alegre: Bookman, 2008.

TOLEDO, José Carlos; BORRÁS, Miguel Ángel Aires; MERGULHÃO, Ricardo Coser; MENDES, Galuco Henrique de Sousa. *Qualidade-Gestão e Métodos*. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

TORRES, Antonio Augusto Murat de Sousa; FRANCA, José Paulo Brandão. O programa de excelência em gestão da Marinha do Brasil e as iniciativas das Organizações Militares premiadas. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5., 2012, Brasília. *Anais...* Disponível em: < <http://www.repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/760>>. Acesso em: 07jan. 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO- TCU. *Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União*. Boletim do Tribunal de Contas da União, n. 12, jul. 2011.

VILHENA, Renata Maria Paes de; HIRLE, Ana Luiza Camargo. Gestão de compras e qualidade do gasto público: A experiência de Minas Gerais com o planejamento de compras e a integração da gestão de compras à gestão orçamentária. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013, Brasília. *Anais...* Disponível em: < <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/955>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

ZOGHBI, Ana Carolina; MATTOS, Enlinson; ROCHA, Fabiana; AVARTE, Paulo. Uma análise da eficiência nos gastos em educação fundamental para os municípios paulistas. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 36, jan./jun., 2011.

## APÊNDICE A - Questionário



**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS**  
**PROGRAMA DE MESTRADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

---

**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - TCLE**

---

Prezado(a) Senhor(a):

Você está sendo convidado(a) a responder as perguntas deste questionário de forma totalmente voluntária. Não existem respostas certas ou erradas. Trata-se apenas de um levantamento de opiniões. Antes de concordar em participar desta pesquisa e responder este questionário, é importante que você compreenda as informações e instruções contidas neste documento.

O objetivo do estudo é identificar a percepção dos Oficiais Intendentes das Diretorias Especializadas da Marinha do Brasil (MB) a respeito dos fatores que influenciam a qualidade do gasto público na MB.

Os respondentes não serão identificados em nenhum momento, mesmo quando os resultados desta pesquisa forem divulgados em qualquer forma. A participação na pesquisa consistirá apenas no preenchimento deste questionário, respondendo as perguntas sobre o perfil do respondente e sobre a percepção acerca do grau de influência que determinados fatores exercem sobre a qualidade do gasto público.

**Ciente e de acordo com o que foi anteriormente exposto, eu aceito participar desta pesquisa**

☐ Concordo

☐ Discordo

**Se você está de acordo com o termo acima, por favor, responda as perguntas a seguir.**

**Posteriormente, este formulário será recolhido. Obrigada!**

---

**Parte A - Perfil do Respondente**

---

**1 - Idade (anos) \_\_\_\_\_**

**2 - Gênero:** ( ) Masculino ( ) Feminino

**3 - Seu posto**

( ) Oficial General ( ) Oficial Superior ( ) Oficial Intermediário ( ) Oficial Subalterno

**4 - Seu nível de escolaridade (somente se completo)**

( ) Graduação . Qual curso? \_\_\_\_\_

( ) Pós-graduação. Qual curso? \_\_\_\_\_

( ) Mestrado. Qual curso? \_\_\_\_\_

( ) Doutorado. Qual curso? \_\_\_\_\_

( ) Pós-Doutorado. Qual curso? \_\_\_\_\_

**5 - Seu tempo de serviço na MB**

( ) Menos de 5 anos completos

( ) Entre 5 e 10 anos

( ) Entre 11 e 20 anos

( ) Acima de 21 anos

## 6 - Qual a sua OM atual?

- ( ) CCIMAR  
 ( ) DAbM  
 ( ) DAdM  
 ( ) DFM  
 ( ) DGOM

## 7 - Seu tempo de serviço na sua OM atual

- ( ) Menos de 1 ano completo  
 ( ) Entre 1 e 3 anos  
 ( ) Entre 4 e 6 anos  
 ( ) Mais de 6 anos

## Parte B - Os fatores relevantes para a qualidade do gasto público

Estão abaixo indicados alguns fatores identificados pelos principais autores como relevantes para a qualidade do gasto público. A qualidade do gasto público pode ser entendida como obtenção de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade na utilização dos recursos públicos para cumprimento da missão institucional.

Por favor, **indique a seguir sua opinião sobre o grau de importância de cada fator indicado para a qualidade do gasto público na Marinha do Brasil**. Circule o número que corresponda à sua opinião sobre a importância de cada fator, de acordo com uma escala de importância variando de 1 (para “menos importante”) até 10 (para “mais importante”).

Fatores relacionados à qualidade do gasto público	Importância									
	Menos importante				↔	Mais importante				
Controle interno Definição: fiscalização exercida pela própria organização.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Controle externo Definição: fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas da União.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Controle social Definição: fiscalização exercida pela sociedade.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Programas de gestão Definição: instrumentos que visam à melhoria de processos, com otimização de recursos (p. ex., Programa Netuno).	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Gestão do processo de aquisição Definição: planejamento, execução e controle das compras.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Fatores estratégicos Definição: metas e objetivos de longo prazo da Organização.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Sistema OMPS Definição: sistemática gerencial das Organizações Militares Prestadoras de Serviço.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Sistema de planejamento Definição: orientação estratégica do Governo (PPA, LDO e LOA).	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Volume orçamentário Definição: montante de créditos autorizados para execução das despesas anuais.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Disponibilidade financeira Definição: montante de recursos financeiros disponíveis para execução das despesas anuais.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Contingenciamento Definição: redução de gastos e/ou cortes orçamentários.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Gestão do conhecimento Definição: método integrado para criar, compartilhar e aplicar o conhecimento.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Gestão de pessoas Definição: administração dos recursos humanos da organização por meio de planos de carreira, capacitação profissional, motivação, entre outros.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Clima organizacional Definição: qualidade do ambiente interno da organização.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Inovação Definição: processo de criar novas iniciativas de ação gerencial que sejam significativas para o desempenho da organização.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

### Parte C – Influência de fatores sobre a qualidade do gasto público

**1 - Exponha, a seguir, qual(is) fator(es) mais influencia(m) a qualidade do gasto público, em sua opinião, e justifique sua resposta. Pode utilizar um ou mais fatores da lista anterior ou indicar novos fatores conforme sua opinião.**

**2 - Você consegue identificar prática(s), rotina(s) e/ou procedimento(s) já existentes na sua organização que visam à melhoria da qualidade do gasto público? Se sim, qual (is)?**

## APÊNDICE B - Codificação dos fatores individuais

Variáveis	Definição	Valor
IDADE	Idade	Anos de vida
GEN_RECOD	Sexo	0- feminino 1- masculino
POSTO_RECOD	Patente	1- oficial general 2- oficial superior 3- oficial intermediário 4- oficial subalterno
ESCOLAR_RECOD	Nível de escolaridade	1- graduação 2- pós-graduação 3- mestrado 4- doutorado 5- pós-doutorado
CURSO_RECOD	Curso realizado	1- administração pública 2- ciências navais 3- ciências contábeis 4- gestão empresarial 5- contabilidade e auditoria 6- comércio exterior 7- administração 8- marketing 9- logística empresarial 10- gerenciamento de projetos 11- sistemas de qualidade e produtividade 12- contabilidade governamental 13- economia 14- direito público 15- direito financeiro e tributário 16- gestão do conhecimento e inteligência empresarial 17- engenharia de produção 18- sistemas de gestão
TEMPO_MB_RECOD	Tempo de serviço na MB	1- menos de 5 anos completos 2- entre 5 e 10 anos 3- entre 11 e 20 anos 4- acima de 21 anos
OM_ATUAL_RECOD	Organização militar onde trabalha	1- CCIMAR 2- DAbM 3- DAdM 4- DGOM
TEMPO_OM_RECOD	Tempo de serviço na OM atual	1- menos de 1 ano completo 2- entre 1 e 3 anos 3- entre 4 e 6 anos 4- mais de 6 anos

Fonte: A autora, 2016.