

Apuração regional da execução orçamentária do MCTI: uma nova metodologia¹

Renato Baumgratz Viotti², Arthur Oscar Guimarães³

Resumo

A proposta deste trabalho consiste na identificação e análise de métodos para o aprimoramento da apuração, por Unidade da Federação, da execução orçamentária do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI, tomando-se por base os dados de 2010. Não faz parte do escopo desse trabalho a análise per se da redução das desigualdades regionais do Brasil, mas sim o debate relativo à metodologia de apuração da execução orçamentária do Ministério, visto que existem projetos, ações e outras iniciativas que ainda não estão refletidas na atual regionalização da execução orçamentária do MCTI. É possível afirmar que a pesquisa realizada permitiu demonstrar que a tarefa da regionalização – vista como importante ferramenta de política pública para o MCTI – pode ser obtida na sua integralidade a partir do uso conjugado de vários métodos de apuração da execução orçamentária.

Palavras-chave: MCTI. Desigualdades regionais. Brasil. Orçamento.

Abstract

The purpose of this work is the proposal and analysis of methods for the improvement of the assessment, by state, of the budget execution of the Ministry of Science, Technology and Innovation - MCTI, using data from 2010 as case study. It is not in the scope of this work the analysis of strategies for reducing regional inequalities in Brazil. The focus is on the methodology for calculating the budgetary execution of MCTI, since there are projects, actions and other initiatives that are not yet reflected in the current regionalization of budget execution of the Ministry. It is possible to say that this study demonstrated that the task of regionalization - seen as important public policy tool for MCTI - can be obtained in its entirety from the combined use of various methods of assessment of budget execution.

Keywords: MCTI. Regional inequalities. Brazil. Budget.

- 1 Este trabalho tem como base a dissertação de mestrado de Renato Baumgratz Viotti, intitulada “Execução orçamentária do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação - Uma proposta de aprimoramento da apuração por Unidade da Federação”. Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca – ENSP / Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz, 122 p.; 2013. (VIOTTI, 2013)
- 2 Analista de sistemas e mestre em desenvolvimento e políticas públicas pela Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (ENSP/Fiocruz). Atualmente é coordenador-geral de indicadores do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).
- 3 Economista, mestre em Engenharia de Produção (Coppe/UFRJ) e doutor em Sociologia (UnB). Atualmente é consultor legislativo da Câmara Legislativa do Distrito Federal e pesquisador associado do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB).

O ponto de vista defendido neste artigo é de que a obtenção da regionalização da execução orçamentária do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) é de importância crucial para a construção e avaliação das estratégias, agendas e políticas regionais de ciência, tecnologia e inovação (CT&I). O aprimoramento da apuração por Unidade da Federação poderá municiar o Estado de informações extremamente úteis para o planejamento, na luta pela diminuição das desigualdades regionais do Brasil, como descrito em Brasil (2008, p. 9): o “combate às desigualdades regionais e sociais deve estar no foco das políticas públicas”. Mas para poder desenvolver políticas públicas neste sentido é preciso, entre outras informações, que os *policy makers* disponham de dados relativos à distribuição regional da execução orçamentária, o que ainda não é possível em razão da metodologia hoje utilizada pelo MCTI.

Do Manual Técnico de Orçamento (MTO), para o ano de 2010, consta a seguinte afirmação: “A adequada localização do gasto permite maior controle governamental e social sobre a implantação das políticas públicas adotadas, além de evidenciar a focalização, os custos e os impactos da ação governamental.” (BRASIL, 2009, p. 46 – grifo dos autores)

Aspecto fundamental nesse debate das desigualdades regionais mantém relação com as responsabilidades na execução das ações públicas. Nesse sentido, o MCTI vem estabelecendo parcerias com diversas Unidades da Federação, nas quais o ministério entra com uma parte dos recursos e o Estado parceiro com valores específicos na forma de uma contrapartida, que variam de Estado para Estado. Esse mecanismo foi apresentado na “Carta de Salvador” (CONSECTI, 2004, s/p), que estabeleceu critérios diferenciados de aporte de contrapartidas para cada uma das Unidades da Federação, segundo a dimensão de suas economias e localização nas diferentes regiões brasileiras.

1. Introdução

O trabalho ora proposto estabelece as bases metodológicas para aprimorar a apuração, por Unidade da Federação (UF), da execução orçamentária do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), tomando-se por base os dados de 2010⁴.

O MCTI ainda não dispõe de instrumental que possibilite evidenciar a distribuição espacial de sua execução orçamentária nas dimensões regional e estadual. Esta é a motivação deste trabalho:

4 O IBGE está em fase de elaboração do projeto de revisão do Sistema de Contas Nacionais (SCN) para incorporação das recomendações apresentadas no novo manual: Sistema de Contas Nacionais 2008, aprovado pela Comissão de Estatísticas das Nações Unidas em 2009, sendo que o ano de 2010 foi escolhido como base para a publicação das Contas Nacionais segundo a nova metodologia. Esta é a justificativa pela opção do ano de 2010 como base para as análises no âmbito deste trabalho. (IBGE, 2012).

analisar outras possibilidades para evidenciar a localização geográfica dos gastos, o que permitirá mostrar os progressos obtidos em comparação com os métodos de apuração utilizados pelo Ministério até este momento.

Inicialmente, a despeito de sua importância inquestionável, cumpre explicar que não faz parte do escopo desse trabalho a análise *per se* da redução das desigualdades regionais ainda existentes no Brasil, mas o debate relativo à metodologia de apuração da execução orçamentária do MCTI, a partir do preceito constitucional de regionalização dos gastos do Governo, segundo critérios populacionais, como previsto no parágrafo 7º, do artigo 165, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), tendo como pressuposto que a regionalização da execução orçamentária pode ser útil na implantação de políticas públicas voltadas à redução das desigualdades regionais.

Esta é a motivação deste trabalho. Analisar outras possibilidades para evidenciar a localização geográfica dos gastos, o que permitirá mostrar os progressos obtidos em comparação com os métodos atuais do MCTI.

A tarefa de verificar a real alocação regional dos recursos do MCTI impõe o conhecimento básico de sua estrutura e suas atribuições. Como órgão da administração direta, conforme BRASIL (2006), o MCTI tem como competências a(o): política nacional de pesquisa científica, tecnológica e inovação; planejamento, coordenação, supervisão e controle das atividades de C&T; política de desenvolvimento de informática e automação; política nacional de biossegurança; política espacial; política nuclear; e controle da exportação de bens e serviços sensíveis⁵.

Para o desempenho das atividades relacionadas, o MCTI possui uma estrutura complexa que pode ser dividida em órgãos de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado; órgãos específicos singulares; unidades de pesquisa; unidades descentralizadas; órgãos colegiados; e entidades vinculadas³.

Apesar de atuar em todo o território nacional, por meio dos mais diversos programas e ações, a distribuição regional da execução orçamentária do MCTI não reflete esta atuação. O aprimoramento da regionalização da execução orçamentária do MCTI propiciará visão completa dos gastos daquele ministério por Unidade da Federação, o que permitirá a compreensão de sua dinâmica e de suas ações na distribuição do orçamento.

O Manual Técnico do Orçamento (MTO) de 2010 (BRASIL, 2009), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), é a norma que rege a elaboração do orçamento e define que as instituições devem fazer a previsão de suas receitas e despesas de forma regionalizada. Aqui se enfrenta o primeiro obstáculo para a análise pretendida nesse artigo, dado que a maior parte

5 Informações adaptadas de BRASIL (2006) e MCTI (2013a).

dos recursos finalísticos do MCTI é direcionada para bolsas e para o fomento à pesquisa (FAGUNDES, CAVALCANTE E RAMACCIOTTI, 2005, p. 68), cuja previsão é feita com abrangência nacional. Se por um lado, isso permite maior flexibilidade na execução desses recursos, por outro nos coloca diante da tarefa de regionalização de tais recursos⁶.

2. Distribuição regional do orçamento do MCTI

O objetivo central deste trabalho é a coleta, análise e verificação da destinação regional da execução orçamentária do MCTI, a partir da utilização de distintos métodos (ano 2010).

A cada método apresentado, será preservada a parte já regionalizada pelo(s) método(s) anterior(es), sendo feita a distribuição por Unidade da Federação dos valores das ações ainda não regionalizados.

Para a consecução da tarefa proposta, o principal problema encontrado foi o fato de que os campos do Siafi⁷ que deveriam ser utilizados para a captura dos dados, segundo o ponto de vista regionalizado, são o *Subtítulo (Localizador do Gasto)* e a *UF da Regionalização*. O preenchimento dos campos mencionados obedece a regras determinadas no Manual Técnico de Orçamento (MTO) (BRASIL, 2009, p. 164-165) e, ao utilizá-los para a regionalização da execução orçamentária do MCTI, os seguintes problemas foram identificados:

1. o campo *Subtítulo (Localizador do Gasto)*, em 2010, além de conter os valores esperados para listar as Unidades da Federação, apresenta valores⁸ para os quais não se pode definir a correspondência com uma Unidade da Federação; e
2. para o campo *UF da Regionalização*, de 2000 a 2010, constata-se que as ações com a respectiva Unidade da Federação definida representam, na média, apenas 3,7 % do valor total. As outras ações estão definidas como sendo de execução nacional, isto é, sem especificação.

6 As bolsas e o fomento à pesquisa são distribuídos nacionalmente conforme o denominado mérito acadêmico dos beneficiados (bolsistas e pesquisadores) e também com base nas prioridades governamentais. Esse aspecto é reforçado por Fagundes, Cavalcante e Ramacciotti (2005, p. 63), quando afirmam que a alocação dos recursos é um reflexo da distribuição regional da demanda. A hipótese da definição prévia da distribuição dos recursos por Unidade da Federação ou por região, de acordo com algum outro critério específico, que em princípio poderia engessar a distribuição dos recursos, constitui-se em debate que foge ao escopo deste estudo.

7 As informações sobre a execução orçamentária do governo federal estão armazenadas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi). Entender o referido sistema é um primeiro passo na linha da obtenção dos dados que darão base às análises relativas a uma metodologia diferenciada da apuração da execução orçamentária do MCTI. O SIAFI é um "sistema informatizado desenvolvido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro, sob a supervisão do Ministério da Fazenda – MF / Secretaria do Tesouro Nacional – STN, para o registro, processamento e controle da execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil da União (...)" (SANCHES, 1997, p. 248).

8 Valores de 1 a 418 que não podem ser associados às 27 Unidades da Federação.

A constatação inequívoca da elevada concentração dos recursos no *Nacional*, como se verifica no Gráfico 1, atesta o comportamento que se verifica ao longo de toda a série histórica analisada (2000-2010). Mesmo sendo um campo de preenchimento obrigatório no Siafi, nem sempre é possível definir antecipadamente para qual Unidade da Federação será destinado o recurso. É o caso das bolsas e do fomento do CNPq em que o campo é preenchido como de execução nacional.

Especificamente para o ano de 2010, as ações cujo valor corresponde a 6,8% do valor total são ações em que as Unidades da Federação (UF) estão definidas e os outros 93,2% são de execução nacional.



Fontes: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Extração especial realizada pelo serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO).

Elaboração: autores

Notas: computados os valores de empenhos liquidados dos recursos do Tesouro e outras fontes dos orçamentos fiscal e de seguridade social, inclui recursos sob supervisão do FNDCT.

Gráfico 1. Distribuição percentual da execução orçamentária do MCTI utilizando o campo UF da Regionalização, 2000-2010

Todavia, é possível inferir que esta não seja, de fato, a distribuição regional exata da execução orçamentária do MCTI para o ano de 2010, em razão de sua complexa estrutura e dinâmica, como demonstrado anteriormente e corroborado na seguinte afirmação:

A capilaridade das ações do MCT e de suas agências tem sido alcançada especialmente em razão das parcerias com entes federados, por meio, principalmente, de suas Secretarias de Ciência e Tecnologia e Fundações de Amparo à Pesquisa (FAPs), representados, no nível de negociação, pelo Conselho Nacional de Secretários Estaduais para Assuntos de C,T&I (CONSECTI) e pelo Conselho Nacional das Fundações de Amparo à Pesquisa (CONFAP). (MCTI, 2010, p. 10)

A despeito de outros detalhes técnicos, cumpre de início explicitar que os dados utilizados neste trabalho são os valores das despesas executadas dos orçamentos fiscal e de seguridade social. Tais despesas estão assim descritas em STN (2013, p. 24):

Representa o total de despesas orçamentárias executadas (incluindo despesas para as quais não tenha sido emitida a nota de empenho, como no caso das despesas executadas pelo documento Folha de Pagamento do Siafi), ou seja, as despesas liquidadas e aquelas apenas empenhadas, mas consideradas executadas por terem sido inscritas em restos a pagar não processados no encerramento do exercício.

A opção pelo uso dessas despesas encontra justificativa no fato de o registro da liquidação da despesa na contabilidade ser o “ato administrativo que implica o reconhecimento formal de que o fornecedor entregou o produto em conformidade com as especificações constantes do contrato.” (ALBUQUERQUE, MEDEIROS E FEIJÓ, 2008, p. 308)

As informações mencionadas até aqui constituem o pano de fundo necessário ao entendimento da aplicação dos métodos a seguir apresentados.

3. Método UF da Regionalização

Nesta seção explicita-se a distribuição da execução orçamentária do MCTI por Unidade da Federação, obtida a partir da utilização do campo do Siafi *Unidade da Federação da Regionalização*.

A intenção é justificar porque somente o método baseado na *UF da Regionalização*, presente no Siafi, não nos parece o mais adequado para expressar a distribuição regional do orçamento executado. A esse respeito Sanches (1997, p. 49 – grifo dos autores), afirma:

Apesar de uma série de avanços – induzidos pelas normas das LDOs⁹ que exigem o detalhamento das programações fracionáveis pelo menos ao nível dos Estados –, muitas programações ainda são expressas de forma agregada (na categoria “Nacional”) nos documentos orçamentários. Essa situação tende a dificultar ou distorcer os resultados das avaliações.

Em boa medida, as razões de SANCHES (1997) conformam a motivação deste trabalho, ou seja, analisar outras possibilidades, outros métodos que permitam evidenciar a localização geográfica dos gastos do MCTI, apresentando os progressos obtidos com os métodos utilizados.

Como se observa em Viotti (2004) e como se pretende demonstrar a seguir, a distribuição regional (por Unidades da Federação) da execução orçamentária do MCTI, apurada com a utilização do campo *UF da Regionalização*, traz uma concentração muito grande na categoria *Nacional*.

⁹ Leis de Diretrizes Orçamentárias.

Em 2010, ao se analisar a execução orçamentária do MCTI, como já mencionado, foram identificadas neste campo apenas 6,8% do valor das ações destinadas às Unidades da Federação e os restantes 93,2% referem-se à execução *Nacional*, como se explicita no Gráfico 1.

Uma observação fundamental para os objetivos aqui perseguidos é de que qualquer avaliação feita a partir dos dados regionalizados, obtidos com o método *UF da Regionalização*, tende a estar distorcida, porque muito pouco da distribuição regional da execução orçamentária do MCTI, em 2010 é, de fato, possível de ser obtida apenas a partir desses percentuais. A explicação para esse fato reside em que a maior parte dos recursos finalísticos do MCTI é direcionada para bolsas e para o fomento à pesquisa.

O Gráfico 2 permite observar os progressos obtidos com a execução sequencial de cada um dos distintos métodos aqui descritos, também denominados etapas, os percentuais do que já está regionalizado e qual foi o método utilizado para esta regionalização.

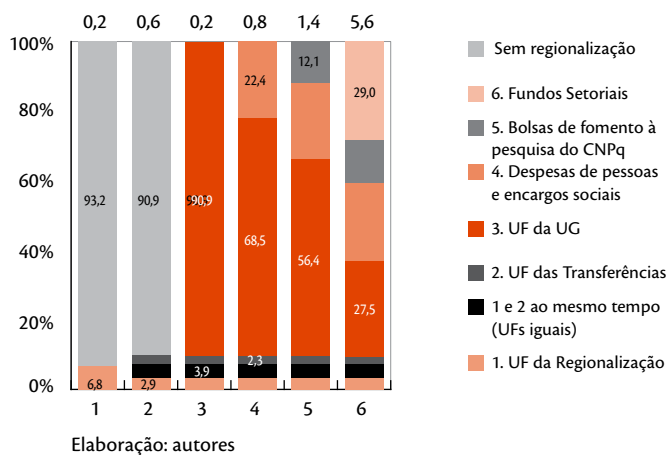


Gráfico 2. Métodos e seus percentuais ao longo das etapas

4. Método *UF das Transferências*

O próximo passo trata da aplicação de mais um método de apuração da execução orçamentária: *UF das Transferências*. Busca-se a distribuição do valor das ações que compõem as *Transferências a Estados e ao Distrito Federal* e as *Transferências a Municípios*, por Unidade da Federação. É importante frisar que será preservada a parte já regionalizada pelo método anterior (*UF da Regionalização*).

Nessa linha, que soma métodos distintos para evidenciar a localização geográfica dos gastos, quando da publicação do texto “Regionalização das Transações do Setor Público”, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE utilizou dois critérios para detectar a distribuição por Unidades da Federação das ações do governo federal (IBGE, 2000), quais sejam:

1. a Unidade da Federação (UF) de destino da unidade beneficiada por transferências; e
2. a Unidade da Federação (UF) do endereço da Unidade Gestora.

A utilização da *Unidade da Federação* de destino da entidade beneficiada por transferências para a verificação da regionalização, inegavelmente configura um importante exercício metodológico, como se verá a seguir.

As transferências podem ser separadas por intermédio do uso do campo *Modalidade de Aplicação* do Siafi. Para efeito das análises pretendidas, interessam neste momento aquelas definidas no Orçamento da União como **30**: Transferências a Estados e ao Distrito Federal; e **40**: Transferências a Municípios.

EM 2010 essas transferências totalizaram valor superior a R\$ 268 milhões para as Unidades da Federação (3,4%) e valor próximo dos R\$ 220 milhões para os municípios (2,8%), totalizando R\$ 488 milhões, representando juntas apenas 6,2% da execução orçamentária do MCTI.

A alternativa metodológica para mostrar para quais Unidades da Federação ocorreram as transferências foi o uso do campo *Subelemento de Despesa* do SIAFI. Foram utilizados os códigos dos subelementos de despesa que correspondem às Unidades da Federação, como definido no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) – Administração Pública Federal (STN, 2010, p. 478). Tais códigos têm importância específica na análise, porque eles permitem capturar o dado de forma regionalizada. Os valores das transferências aos municípios de uma UF foram alocados na mesma UF, pois o PCASP define os mesmos códigos para os municípios de uma mesma Unidade da Federação.

Portanto, o que se esperava ocorreu, pois ao utilizar o campo subelemento de despesa, verificou-se que, em 2010, 100% do valor das transferências já tinham a Unidade da Federação definida. O que pretendemos ratificar foi que mesmo quando se utiliza os métodos da *UF da Regionalização* e *UF das Transferências*, ainda encontram-se consignados como Nacional nada menos que 90,9% da execução orçamentária do MCTI (dados de 2010), como demonstrado no Gráfico 2¹⁰.

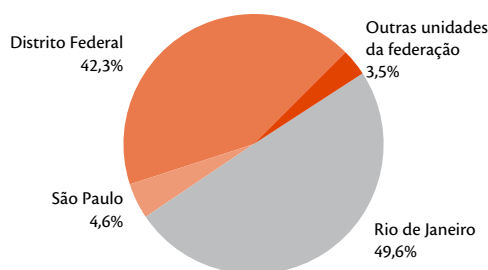
10 As ações que poderiam ser regionalizadas por ambos os métodos (UF da Regionalização e UF das Transferências) apresentam o mesmo valor.

5. Método: *UF da UG*

O terceiro método prevê a utilização da Unidade da Federação (UF) do endereço da Unidade Gestora (UG) para a apuração dos dados ainda sem regionalização, conforme preconizado pelo IBGE (2000). O Manual Frascati (OECD, 2002, Anexo 5) também recomenda a utilização do endereço postal das unidades estatísticas como forma de fazer a regionalização.

Diante do fato de que todas as Unidades Gestoras possuem um endereço, a expectativa era de que este método conseguiria efetivar a distribuição por Unidades da Federação de todos os valores que ainda não haviam sido regionalizados pelos métodos anteriores: *UF da regionalização* e *UF das Transferências*. Como demonstrado a seguir, esta distribuição ainda causou distorções, que somente foram corrigidas com a aplicação de novos métodos.

Os dados analisados após a aplicação do método *UF da UG* permitiram atestar que há uma concentração muito forte da execução orçamentária no Distrito Federal (42,3%) e no Rio de Janeiro (49,6%) e, em menor escala, em São Paulo (4,6%). Esta concentração era esperada, porque nestas Unidades da Federação concentram-se as sedes dos principais órgãos e entidades vinculadas ao MCTI. Trata-se, portanto de um resultado esperado pela utilização do endereço da instituição.



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Extração especial realizada pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO).

Elaboração: autores

Notas: computados os valores de empenho liquidados dos recursos do Tesouro e de outras fontes dos orçamentos fiscal e seguridade social; inclui recursos sob supervisão do FNDCT.

Gráfico 3. Participação percentual das Unidades da Federação na execução orçamentária do MCTI, por *UF da UG*, 2010 (retiradas as ações regionalizadas pelos outros métodos)

Ao serem analisados os dados das Unidades da Federação citadas no Gráfico 3 (Rio de Janeiro, Distrito Federal e São Paulo), constatou-se que a concentração ali encontrada se deve a algumas peculiaridades da execução orçamentária do MCTI, quais sejam:

1. como o setor responsável por efetuar o pagamento dos servidores do MCTI está localizado em Brasília, a Unidade da Federação de seu endereço é o Distrito Federal, desconsiderando-se, portanto, que as instituições do MCTI e seus servidores estão distribuídos por todo o Brasil;
2. no CNPq, que também está localizado em Brasília, o pagamento de bolsas e do fomento para todo o Brasil não se encontra regionalizado, dado que ao pesquisar a UF, o código identificado é o do DF; e
3. em relação aos recursos dos Fundos Setoriais, administrados pela Finep, o fato da sede ser no Rio de Janeiro, responde à regionalização naquela UF.

Com a aplicação do método da *UF da UG* obteve-se a distribuição por Unidade da Federação de toda a execução orçamentária do MCTI, mas – mesmo nesse caso – é possível afirmar que esta distribuição ainda não apresenta a qualidade desejada, porque perdura uma concentração regional ainda muito forte.

Para minorar esta concentração foram aplicados métodos distintos para tratar cada um dos três itens separadamente. Cabe frisar, mais uma vez, que será preservada a parte já regionalizada pelos métodos anteriores, durante a aplicação dos novos métodos.

6. Método despesas de pessoal

Para regionalizar as despesas de pessoal é preciso entender sua composição, que agrega as despesas com *Pessoal e Encargos Sociais* e os *Benefícios a Servidores*. As primeiras são aquelas classificadas no Grupo de Natureza da Despesa – GND, código igual a “1” e os Benefícios a Servidores “são as despesas com auxílio alimentação ou refeição, assistência pré-escolar e assistência médica e odontológica, inclusive das entidades da administração indireta que recebam recursos à conta dos orçamentos fiscal e da seguridade social” (BRASIL, 2010, p. 48), e que são classificados no GND *Outras Despesas Correntes*, código igual a “3”. As despesas de pessoal do MCTI, para o ano de 2010, representam 22,4 % de sua execução orçamentária.

Ao se analisar as despesas de pessoal do MCTI distribuídas por Unidade da Federação, a partir da utilização do método da *UF da UG*, constatou-se que a maior parte destas despesas está consignada nas seguintes entidades:

- Coordenação-Geral de Recursos Humanos (CGRH) do MCTI (42,8%);
- Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN – sede (31,6%);

- Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (8,4%);
- Nuclebrás Equipamentos Pesados S/A – Nuclep (7,65%); e
- Indústrias Nucleares do Brasil S/A – INB (7,53%).

O MCTI possui instalações em várias Unidades da Federação. Todavia, o pagamento de seus servidores está fortemente concentrado em Brasília (CNPq e CGRH) e no Rio de Janeiro (CNEN, INB e Nuclep), onde estão localizadas as sedes dessas entidades.

Para explicitar a localização geográfica real das despesas de pessoal e assim obter o dado regionalizado recorreu-se a outro sistema do governo federal: o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape¹¹), que é utilizado para elaborar a folha de pessoal dos servidores públicos.

Entre outras possibilidades, o Siape permite listar as despesas de pessoal dos servidores do MCTI por órgão e Unidade da Federação.

Apesar de não ter sido possível encontrar valores mais próximos entre a apuração no Siafi (R\$ 1.765.313.502,11) e no Siape (R\$ 1.445.465.248,68), optou-se pela utilização da distribuição por Unidades da Federação dos valores apurados no Siape para realizar o rateio das *Despesas de Pessoal* do MCTI, o que atendeu aos objetivos deste trabalho.

Os cálculos realizados após a aplicação sequencial dos métodos demonstraram que os 22,4% da execução orçamentária do MCTI referentes às despesas de pessoal estão regionalizados.

Considerando que ainda restam 68,5% que foram regionalizados pelo método *UF da UG*, fica evidente que o aperfeiçoamento da distribuição da execução orçamentária do MCTI, por Unidade da Federação, só será possível com a utilização de outros métodos.

7. Método *bolsas e fomento do CNPq*

Nesta etapa aplicamos mais um método para a regionalização dos recursos do MCTI, agora para verificar a distribuição das *despesas com bolsas e fomento* do Conselho Nacional de

11 “O Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) é um sistema de abrangência nacional criado com a missão de integrar todas as plataformas de gestão da folha de pessoal dos servidores públicos. Hoje o SIAPE é um dos principais sistemas estruturadores do governo. A solução é a base para a integração sistêmica dos órgãos pertencentes ao Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal e, responsável pelo envio das informações referentes ao pagamento de seus servidores às Unidades Pagadoras desses órgãos. Também garante a disponibilidade desses dados na página SIAPEnet, bem como o envio dos arquivos de crédito para os bancos responsáveis pelo seu pagamento.” (SERPRO, 2013)

Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) por Unidade da Federação, visto que no Siafi¹² a efetivação destas despesas é contabilizada no Distrito Federal.

As bolsas e o fomento à pesquisa do CNPq representam 12,4%¹³ do orçamento do MCTI, valores cuja divulgação por Unidade da Federação (CNPq, 2013c, s/p), revela a preocupação com a regionalização dos dados.

A contabilidade do CNPq obedece ao *regime contábil de competência*¹⁴, ao passo que o Siafi obedece ao *regime contábil de caixa*¹⁵. Nesses termos, as informações publicadas pelo CNPq (CNPq, 2013c, s/p) sobre os investimentos realizados com bolsas e no fomento à pesquisa não são comparáveis com as do Siafi, que é a fonte oficial para os dados sobre execução orçamentária do governo federal.

A análise realizada permitiu verificar que a distribuição por Unidades da Federação, das bolsas e do fomento à pesquisa do CNPq é adequadamente realizada e obedece a critérios bem definidos. Somente não pode ser utilizada diretamente para a comparação com os dados da execução orçamentária oriundos do Siafi em razão dos distintos métodos de apuração utilizados pelo CNPq e pelo Siafi, respectivamente.

Então, para alcançar a regionalização dos recursos por Unidade da Federação utilizou-se os dados fornecidos pelo CNPq (2013a) para fazer o rateio da execução orçamentária de bolsas e do fomento à pesquisa presentes no Siafi.

Como apresentado pelo CNPq (2013b, s/p) estes dados incluem "(...) os recursos relativos aos Fundos Setoriais operacionalizados pelo CNPq (...) e, como os recursos dos Fundos Setoriais serão regionalizados com a aplicação de outro método, metodologicamente, optou-se por não considerar no total dos recursos do CNPq estes valores.

Além dos valores dos recursos dos Fundos setoriais operacionalizados pelo CNPq, para obedecer a regionalização obtida com o método *Uf das Transferências*, foram retiradas do orçamento executado pelo CNPq as Transferências realizadas aos Estados, ao Distrito Federal bem como as Transferências aos Municípios.

¹² Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal.

¹³ O CNPq é um órgão de fomento à pesquisa, vinculado ao MCTI, sendo responsável por 15% do orçamento do MCTI e, destes, mais de 83% são destinados a custear bolsas (72,1%) e o fomento propriamente dito (11,2%). O restante (16,7%) são despesas administrativas, que não são trabalhadas neste método.

¹⁴ O regime contábil de competência é aquele em que as receitas e despesas são apropriadas como do próprio exercício, consideradas em razão da data do respectivo fato gerador e não da época em que ocorre a arrecadação ou pagamento. Regime que trabalha com as despesas do exercício. (SANCHES, 1997, p. 227)

¹⁵ O regime contábil de caixa é aquele em que são consideradas como receitas e despesas do exercício tudo o que se venha a receber ou pagar durante o exercício financeiro (despesas no exercício). (SANCHES, 1997, p. 227)

O percentual do valor da diferença apurada serviu de base para o rateio, por Unidade da Federação, das bolsas e fomento à pesquisa do CNPq apuradas no Siafi, sendo utilizados os respectivos percentuais relativos a cada UF para efetivar a distribuição regional.

Com a aplicação deste novo método obteve-se a regionalização de mais 12,1% da execução orçamentária do MCTI, ou seja, com suas despesas distribuídas por Unidades da Federação. Ao se aplicar o próximo método estaremos trabalhando com os 56,4% (vide Gráfico 2) que ainda estão regionalizados pelo método *UF da UG*.

8. Método *Fundos Setoriais*

Nesta etapa utilizou-se o método para checagem da distribuição por Unidades da Federação dos Fundos Setoriais de Ciência e Tecnologia que, como explicitado anteriormente, antes da aplicação deste método, são os causadores de uma forte concentração da execução orçamentária no Rio de Janeiro, onde fica a sede da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), que é a administradora dos Fundos Setoriais.

O percentual de 39,5% da execução orçamentária do MCTI, em 2010, tem como fonte o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT).¹⁶ Os Fundos Setoriais são responsáveis por 98% dos recursos daquele Fundo, que representam 38,7% da execução do MCTI.

Ao resgatar a estrutura do MCTI, identifica-se como competência da Assessoria de Coordenação dos Fundos Setoriais (Ascof) “assessorar e apoiar a Secretaria Executiva no planejamento e coordenação dos Fundos Setoriais” (MCTI, 2013b). Nesses termos, uma das atividades rotineiras da Ascof é a de identificar a distribuição por Unidade da Federação da execução orçamentária dos Fundos Setoriais, além da regionalização de outras ações do FNDCT que não fazem parte dos Fundos Setoriais.

Como no conjunto dos recursos do FNDCT existem despesas que foram aqui regionalizadas pelos métodos *UF das Transferências* e *UF da Regionalização*, estas foram retiradas do montante a ser regionalizado por este método. Nestes recursos não existem despesas distribuídas pelo método *Despesas de Pessoal*.

16 Cumprir lembrar que existe uma pequena parcela dos recursos do FNDCT que não faz parte dos Fundos Setoriais (2,0%).

Neste valor final apurado foram aplicados os percentuais apresentados em ASCOF (2011, s/p) para efetivar a distribuição por Unidades da Federação dos recursos dos Fundos Setoriais. Cabe destacar que em Ascof (2011, s/p) ainda restam outros 24% do FNDCT sem regionalização.

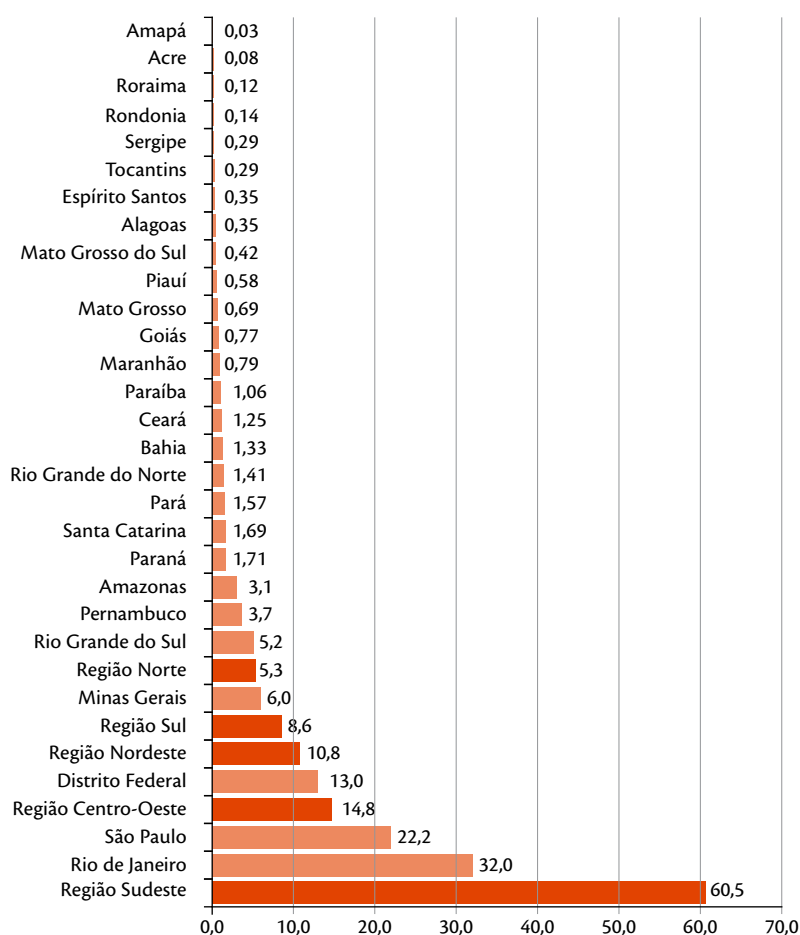
Com a aplicação do novo método foram regionalizados mais 29% da execução orçamentária do MCTI. (Ver Gráfico 2)

Com a aplicação consecutiva de diferentes métodos de apuração foi possível ampliar crescentemente o percentual de regionalização da execução orçamentária do MCTI, na prática o principal objetivo deste trabalho e foi possível obter 100% de sua execução de forma regionalizada, ou seja, com suas despesas distribuídas pelas Unidades da Federação.

9. Observações finais

No estudo da execução orçamentária do MCTI de 2010, após a aplicação de todos os métodos indicados acima, o total dos recursos apresentou a seguinte distribuição espacial: 5,3% na Região Norte, 10,8% na Região Nordeste, 60,5% na Região Sudeste, 8,6% na Região Sul e 14,8% na Região Centro-Oeste (ver Tabela 2, nos Anexos e Gráfico 4).

Destaca-se nos resultados obtidos que o Rio de Janeiro participa com 32% e São Paulo com 22,2% dos recursos do MCTI, ou seja, estas duas UF recebem mais da metade do valor executado. O Distrito Federal vem a seguir, mas com uma participação de 13%, seguido de Minas Gerais (6%) e Rio Grande do Sul (5,2%).



Elaboração: autores

Gráfico 4. Participação percentual das grandes regiões e Unidades da Federação na execução orçamentária do MCTI, 2010

Confrontando a execução orçamentária total do MCTI regionalizada com a população de cada grande região, observa-se uma variação da execução per capita (ver Gráfico 5), que oscilou entre R\$ 15,95 por habitante na Região Nordeste e R\$ 83,09 por habitante na Região Centro-Oeste. As Regiões Sul e Norte ficaram bastante próximas, com R\$ 24,57 e R\$ 26,37 por habitante, enquanto a Região Sudeste apresentou a média de R\$ 59,27 por habitante. As Regiões Centro-Oeste e Sudeste se situaram acima da média nacional da execução orçamentária per capita, que é R\$ 41,25.

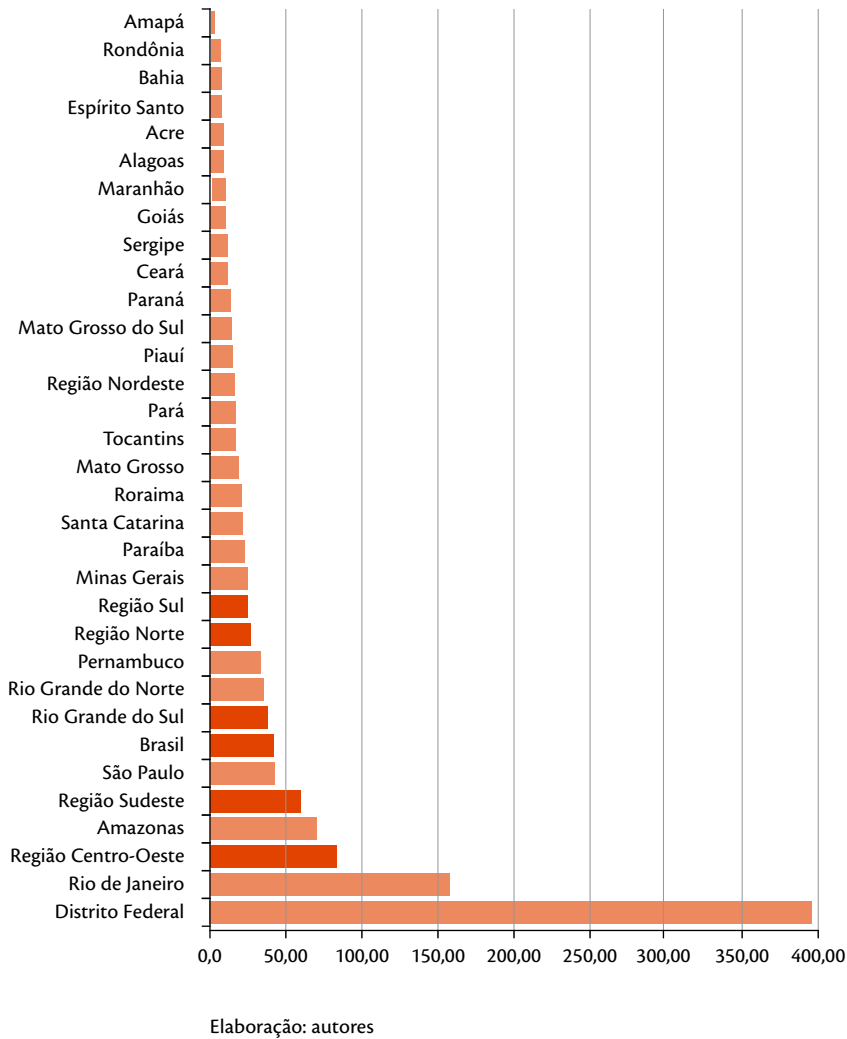


Gráfico 5. Execução orçamentária do MCTI per capita, por grande região e Unidade da Federação, 2010

As únicas Unidades da Federação que superaram a média do Brasil são: Distrito Federal, com R\$ 397,11; Rio de Janeiro com R\$ 157,38; Amazonas com R\$ R\$ 69,90; e São Paulo, com R\$ 42,26. A surpreendente participação do Amazonas pode ser explicada por sua pequena população e pela presença de alguns institutos do MCTI naquela Unidade da Federação (Inpa, Mamirauá, etc.). O Amapá tem a menor execução per capita, com R\$ 3,04.

Diante do pressuposto de que a regionalização da execução deve ser compreendida como um elemento básico para o processo de elaboração e implementação de políticas públicas cada vez mais afinadas com as necessidades reais de cada região do país, este artigo permitiu demonstrar a exequibilidade da regionalização a partir da aplicação sequencial de distintos métodos de apuração da execução orçamentária do MCTI.

Portanto, ao final do processo de análise, restou comprovado que a tarefa da regionalização – como importante insumo para as políticas públicas do MCTI – pode ser obtida na sua integridade a partir do uso conjugado de vários métodos de apuração da execução orçamentária, permitindo uma importante observação: o resultado alcançado só se configura possível diante da multidiversidade e do uso conjugado dos métodos, além da metodologia sequencial da aplicação dos referidos métodos.

Por fim, como descrito em Brasil (2008, p. 9 – grifo dos autores), o “combate às desigualdades regionais e sociais deve estar no foco das políticas públicas”, mas uma segunda observação ganha relevo nesse ponto do trabalho: há um paradoxo evidenciado na pesquisa, que reside na atual indisponibilidade dos dados relativos à distribuição regional da execução orçamentária do MCTI, o que em boa medida é factível a partir da aplicação da metodologia aqui proposta.

Anexos

Tabela 1. Distribuição percentual da execução orçamentária do MCTI, por grande região e Unidade da Federação, ao longo dos métodos, 2010

Grande Região / Unidade da Federação	UF da Regionalização	UF das Transferências	Despesas de Pessoal	Bolsas e Fomento do CNPq	Fundos Setoriais	UF da UG
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Nacional	93,18	90,92	68,48	56,42	27,48	
Região Norte	0,39	0,53	2,81	3,26	4,75	5,32
Rondônia	0,02	0,03	0,03	0,04	0,14	0,14
Acre	-	0,00	0,00	0,01	0,08	0,08
Amazonas	0,23	0,28	1,92	2,07	2,66	3,09
Roraima	-	0,00	0,00	0,01	0,12	0,12
Pará	0,02	0,08	0,72	0,96	1,44	1,57
Amapá	0,00	0,00	0,00	0,01	0,03	0,03
Tocantins	0,13	0,14	0,14	0,16	0,29	0,29
Região Nordeste	3,35	3,91	4,16	5,94	10,33	10,76
Maranhão	0,50	0,52	0,52	0,56	0,70	0,79
Piauí	0,34	0,35	0,35	0,48	0,58	0,58
Ceará	0,03	0,14	0,16	0,46	1,21	1,25
Rio Grande do Norte	0,53	0,57	0,67	0,82	1,30	1,41
Paraíba	0,36	0,36	0,36	0,58	1,00	1,06
Pernambuco	1,52	1,66	1,78	2,28	3,59	3,71
Alagoas	0,02	0,05	0,05	0,10	0,34	0,35
Sergipe	-	0,04	0,04	0,09	0,29	0,29
Bahia	0,06	0,21	0,22	0,55	1,33	1,33
Região Sudeste	2,03	2,83	18,77	25,69	40,01	60,53
Minas Gerais	0,50	0,61	2,07	3,25	5,65	6,04
Espírito Santo	0,11	0,16	0,16	0,22	0,34	0,35
Rio de Janeiro	0,52	0,76	9,07	11,20	15,91	31,98
São Paulo	0,90	1,30	7,47	11,03	18,11	22,16
Região Sul	0,74	1,21	1,37	3,37	7,96	8,55
Paraná	0,26	0,42	0,42	0,89	1,70	1,71
Santa Catarina	0,03	0,15	0,15	0,55	1,65	1,69
Rio Grande do Sul	0,45	0,64	0,79	1,94	4,62	5,16
Região Centro-Oeste	0,31	0,60	4,42	5,32	9,47	14,84
Mato Grosso do Sul	-	0,02	0,02	0,10	0,40	0,42
Mato Grosso	0,25	0,32	0,33	0,39	0,64	0,69
Goiás	0,00	0,01	0,07	0,20	0,75	0,77
Distrito Federal	0,05	0,24	3,99	4,63	7,67	12,97

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).
Notas: computados os valores de empenhos liquidados dos recursos do Tesouro e de outras fontes dos orçamentos fiscal e de seguridade social; inclui recursos sob supervisão do FNDCT.

Tabela 2. Execução orçamentária do MCTI per capita, por grande região e Unidade da Federação, 2010

Grande Região / Unidade da Federação	MCTI ⁽¹⁾ (em R\$ 1,00) (A)	% (A)	População (hab.) (A)	% (B)	MCTI per capita (R\$ hab.) (C=A/(B))	% (C) (D=C/ Total (C))
Total	7.869.164.131,95	100,0	190.755.799	100,0	41,25	100,0
Região Norte	418.316.503,75	5,3	15.864.454	8,3	26,37	63,9
Rondônia	11.161.438,38	0,1	1.562.409	0,8	7,14	17,3
Acre	6.125.378,80	0,1	733.559	0,4	8,35	20,2
Amazonas	243.517.174,31	3,1	3.483.985	1,8	69,90	169,4
Roraima	9.309.365,53	0,1	450.479	0,2	20,67	50,1
Pará	123.548.015,95	1,6	7.581.051	4,0	16,30	39,5
Amapá	2.035.444,55	0,03	669.526	0,4	3,04	7,4
Tocantins	22.619.686,22	0,3	1.383.445	0,7	16,35	39,6
Região Nordeste	846.866.752,59	10,8	53.081.950	27,8	15,95	38,7
Maranhão	62.116.345,05	0,8	6.574.789	3,4	9,45	22,9
Piauí	45.298.177,60	0,6	3.118.360	1,6	14,53	35,2
Ceará	98.138.980,01	1,3	8.452.381	4,4	11,61	28,1
Rio Grande do Norte	110.712.235,53	1,4	3.168.027	1,7	34,95	84,7
Paraíba	83.513.166,46	1,1	3.766.528	2,0	22,17	53,7
Pernambuco	291.931.726,38	3,7	8.796.448	4,6	33,19	80,4
Alagoas	27.717.342,48	0,4	3.120.494	1,6	8,88	21,5
Sergipe	22.442.713,01	0,3	2.068.017	1,1	10,85	26,3
Bahia	104.996.066,07	1,3	14.016.906	7,3	7,49	18,2
Região Sudeste	4.762.910.061,89	60,5	80.364.410	42,1	59,27	143,7
Minas Gerais	475.384.975,30	6,0	19.597.330	10,3	24,26	58,8
Espírito Santo	27.351.890,66	0,4	3.514.952	1,8	7,78	18,9
Rio de Janeiro	2.516.513.592,14	32,0	15.989.929	8,4	157,38	381,5
São Paulo	1.743.659.603,79	22,2	41.262.199	21,6	42,26	102,4
Região Sul	672.944.559,04	8,6	27.386.891	14,4	24,57	59,6
Paraná	134.254.869,33	1,7	10.444.526	5,5	12,85	31,2
Santa Catarina	132.935.715,03	1,7	6.248.436	3,3	21,28	51,6
Rio Grande do Sul	405.753.974,68	5,2	10.693.929	5,6	37,94	92,0
Região Centro-Oeste	1.168.126.234,69	14,8	14.058.094	7,4	83,09	201,4
Mato Grosso do Sul	33.123.567,85	0,4	2.449.024	1,3	13,53	32,8
Mato Grosso	53.976.444,13	0,7	3.035.122	1,6	17,78	43,1
Goiás	60.387.700,46	0,8	6.003.788	3,1	10,06	24,4
Distrito Federal	1.020.638.542,24	13,0	2.570.160	1,3	397,11	962,6

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Extração especial realizada pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO).

População: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dados da Sinopse do Censo Demográfico 2010; <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=cd&o=2&i=P&c=1286>, acesso em 14/04/2013.

Notas: ⁽¹⁾ computados os valores de empenhos liquidados dos recursos do Tesouro e de outras fontes dos orçamentos fiscal e de seguridade social; inclui recursos sob supervisão do FNDCT.

Referências

- ALBUQUERQUE, C.; MEDEIROS, M.; FEIJÓ, P.H. **Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade social**. Brasília: Coleção Gestão Pública, 2008, 579 p.
- BRASIL **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em:
- <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 21 mai. 2013.
- BRASIL. **Decreto nº 5.886, de 6 de setembro de 2006**. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério da Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, Ano CXLIII Nº 173, p. 2, 8 set. 2006. Seção 2.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI. **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento: Volume I – Sumário Executivo** / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2008. 85 p.
- _____. Secretaria de Orçamento Federal – SOF. **Manual técnico de orçamento (MTO)**. Versão 2010. Brasília, 2009. 169 p. Disponível em:
- <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO_2010.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2013.
- _____. **Séries históricas de dados e indicadores fiscais**. Brasília, 2010. 64 p.
- _____. **Secretaria de Orçamento Federal – SOF**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?sec=8>>. Acesso em: 18 abr. 2013.
- BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação -MCTI. **Plano de ação em ciência, tecnologia e inovação: principais resultados e avanços, 2007 – 2010**. Brasília: MCTI, 2010. Disponível em:
- <http://www.mcti.gov.br/upd_blob/0214/214525.pdf>. Acesso em: 21 mai. 2013.
- _____. **Estrutura organizacional**. Disponível em:
- <<http://www.mcti.gov.br/index.php/content/view/337854.html>>. Acesso em: 21 mai. 2013.
- _____. **Assessoria de Coordenação dos Fundos Setoriais**. Disponível em: <<http://www.mcti.gov.br/index.php/content/view/336730/Competencias.html#titulo7>>. Acesso em: 16 abr. 2013.
- _____. **Execução orçamentária acumulada – 2010 / Por Região e Estado**. MCTI / SEXEC / ASCOF, 2011. Circulação interna.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO (CNPq, 2013a). **Investimentos do CNPq em CT&I**. Disponível em: <<http://www.cnpq.br/web/guest/series-historicas>>. Acesso em: 06 abr. 2013.

_____. **Investimentos do CNPq em CT&I – Notas técnicas**. Disponível em: <<http://fomentonacional.cnpq.br/dmfomento/home/fmtnotas.jsp?>>. Acesso em: 06 abr. 2013.

_____. **Séries Históricas**. Disponível em: <<http://www.cnpq.br/web/guest/series-historicas>>. Acesso em: 27 mai. 2013.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS PARA ASSUNTOS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO (CONSECTI, 2004). **Carta de Salvador**. Salvador. 15/06/2004. Disponível em: <<http://www.consecti.org.br/wp-content/uploads/2010/02/carta-de-salvador-15-06-2004.doc>>. Acesso em: 21 mai. 2013.

FAGUNDES, M.E.M.; CAVALCANTE, L.R.; RAMACCIOTTI, R.E.L. Distribuição regional dos recursos federais para ciência e tecnologia. **Parcerias Estratégicas**. Brasília. v. 21, p. 59-78, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Regionalização das Transações do Setor Público**. Rio de Janeiro, 2000. 95 p. (Relatórios Metodológicos, ISSN 0101-2843; v.20)

_____. **Projeto de revisão do Sistema de Contas Nacionais pelo IBGE**. Rio de Janeiro: Diretoria de Pesquisas, 2012.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD, 2002). **Frascati Manual**: Proposed standard practice for surveys on research and experimental development. OECD. 2002. 225 p. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0006/6562.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2012.

SANCHES, OSVALDO MALDONADO. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. 1.ed. Brasília: Prisma, 1997, 295 p.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL - STN. **Plano de contas aplicado ao setor público - Administração Pública Federal**. STN, Brasília, DF, Versão 1, 01/06/2010.

_____. **SIAFI Gerencial: itens e grupos de informação recomendados**. Versão válida até o SIAFI 2012. STN, Brasília, DF, [2013]. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/images/arquivos/artigos/GuiaSiafiGerencialv2012.pdf>>. Acesso em: 30 mai. 2013.

SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS - SERPRO, 2013. **SIAPE - Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos**. Disponível em: <<https://www.serpro.gov.br/conteudo-solucoes/produtos/administracao-federal/siape-sistema-integrado-de-administracao-de-recursos-humanos>>. Acesso em: 21 fev. 2013.

VIOTTI, R.B. **Regionalização das despesas do Ministério da Ciência e Tecnologia**. Brasília: ESAF, 2004. 52 p. Monografia não premiada apresentada no IX Prêmio Tesouro Nacional - 2004. Tributação, Orçamentos e Sistemas de Informação sobre a Administração Financeira Pública. Brasília (DF).

_____. **Execução orçamentária do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação** – uma proposta de aprimoramento da apuração por Unidade da Federação. Dissertação (Mestrado). Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro. 122 p., 2013.