

MAPEAMENTO DE RISCOS E
PROCESSOS
ORÇAMENTÁRIOS
PÚBLICOS: ESTRATÉGIAS
PARA MITIGAR GARGALOS
NO QUADRO
DEMONSTRATIVO DE
QUOTAS QUADRIMESTRAIS

MAPPING RISKS AND PUBLIC BUDGETARY PROCESSES: STRATEGIES TO
MITIGATE BOTTLENECKS IN THE QUARTERLY QUOTA STATEMENT

Ciências Sociais Aplicadas • 18/03/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/773822197](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/773822197)

André Luis Corrêa Magno¹

RESUMO

Este ensaio analisa o Quadro Demonstrativo de Quotas Quadrimestrais (QDQQ) como uma ferramenta estratégica interna da Administração Pública que serve para o controle e previsibilidade fiscal, mas sua eficácia é frequentemente limitada por entraves estruturais e comportamentais explicados sob a lente do neo institucionalismo, como a fragmentação institucional, a carência tecnológica e a resistência cultural. Para superar isso, propõe-se o Mapeamento de Riscos e Processos (MRP) e a integração de modelos de gestão por competências, fundamentados no arcabouço legal brasileiro, visando transformar o planejamento orçamentário num fluxo contínuo que garanta a transparência, a *accountability* e a alocação eficiente dos recursos públicos.

Palavras-chave: Planejamento orçamentário, Administração pública, QDQQ.

ABSTRACT

This essay analyzes the Quadro Demonstrativo de Quotas Quadrimestrais (Four-Month Quota Statement; QDQQ), as a strategic internal tool for fiscal control and predictability within Public Administration. However, its effectiveness is often hindered by structural and behavioral barriers explained through the lens of new institutionalism, such as institutional fragmentation, technological gaps, and cultural resistance. To overcome these challenges, the study proposes Risk and Process Mapping (RPM) and the integration of competency-based management models, grounded in the Brazilian legal framework. The goal is to transform budget planning into a continuous flow that ensures transparency, accountability, and the efficient allocation of public resources.

Keywords: Budget planning, Public administration, QDQQ.

1. INTRODUÇÃO

Apesar de ser um instrumento interno de gestão financeira e planejamento orçamentário que trata da programação detalhada e temporal dos recursos, é correto situar o Quadro Demonstrativo de Quotas Quadrimestrais (QDQQ) como peça integrante da Administração Financeira e Orçamentária (AFO), na qual ocupa posição estratégica como uma ferramenta de planejamento, execução e controle das Políticas Públicas (PP). Assim, em um cenário marcado por restrições fiscais e crescente demanda por eficiência, é imprescindível compreender como esta monitora os recursos da Lei Orçamentária Anual (LOA) em ciclos periódicos dentro do exercício corrente e proporciona maior rigor fiscal na previsibilidade diante de gargalos estruturais e processuais recorrentes.

Problematização esta que, reflete a fragmentação institucional e a insuficiente integração entre órgãos e sistemas, configurando pontos críticos relevantes capazes de comprometer a governança e a efetividade das entregas planejadas. Contudo, ao relacionarmos esses desafios ao Mapeamento de Riscos e Processos (MRP), amplia-se a análise para além da dimensão contábil, compreendendo o Planejamento Orçamentário (PO) como um fluxo integrado que conecta formulação, execução e prestação de contas. Então, cria-se um elemento de governança capaz de otimizar Tomadas de Decisões (TD) e promover um *accountability* mais eficiente na Administração Pública (AP).

Diante disso, este ensaio adota uma abordagem metodológica qualitativa de caráter exploratório e interpretativo, baseada em revisão bibliográfica sistemática e complementada por análise

técnica em AFO. A estrutura privilegia a interpretação crítica dos gargalos institucionais e processuais, identificando *gaps* empíricos no contexto paraense e propondo o MRP como recurso estratégico para mitigação de riscos na execução quadrimestral das quotas. Assim, este ensaio alinha-se aos objetivos de integrar formulação, execução e prestação de contas, reforçando a importância do QDQQ como ferramenta estratégica de planejamento e de governança pública.

Outrossim, a técnica de Análise de Conteúdo (AC), segundo Bardin (2016), foi aplicada de forma natural ao corpus, permitindo a categorização e interpretação crítica dos dados sem necessidade de ajustes adicionais. Além disso, declaro a conformidade do texto com a ABNT NBR ISO/IEC 42001:2024, no uso responsável da Inteligência Artificial como recurso instrumental de apoio à elaboração de quadros explicativos. Desta forma, a estrutura do texto é a seguinte: Tópico 1, introduz o problema dos gargalos quadrimestrais na AP; Tópico 2, detalha a revisão da literatura sobre marco legal e PO (subtópicos 2.1 e 2.2); Tópico 3, contextualiza os gargalos na AP (subtópicos 3.1 e 3.2); Tópico 4, trata do MRP orçamentário; e o Tópico 5, sintetiza a análise final, reforçando o QDQQ como ferramenta estratégica para mitigar gargalos quadrimestrais e otimizadora da eficiência e *accountability*.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1. Gestão Orçamentária na Administração Pública

"A accountability pública constitui o selo distintivo da governança democrática moderna. A democracia continua sendo um procedimento de papel se aqueles no poder não puderem ser chamados a prestar contas publicamente por seus atos e omissões, decisões, políticas e despesas." (BOVENS; GOODIN; SCHILLEMANS, 2014, p. 3).

A Gestão Orçamentária (GO) no setor público, segundo Magno (2025), transcende o controle contábil, atuando como ferramenta estratégica para formular políticas, priorizar programas, avaliar resultados e converter promessas políticas em entregas concretas, assegurando valor social ao gasto público sob escrutínio constante. Além disso, para Abrucio e Loureiro (2004), transcende o caráter meramente técnico e se consolida como um espaço de responsabilização democrática e pilar da AP, considerando os princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; presentes no Art. 37 da Constituição Federal (CF) de 1988, alinhando a Administração Financeira e Orçamentária (AFO) às melhores práticas globais de governança.

Portanto, o Orçamento Público (OP) deve ser executado de forma responsável e orientada ao interesse coletivo, evitando abusos e desperdícios, equilibrando a previsão de receitas e a fixação de despesas. Segundo Giacomoni (2021), o OP é o instrumento central de um ciclo que integra planejamento, execução, controle e avaliação, visando equilibrar a previsão de receitas e a fixação de despesas. Para Bovens, Goodin e Schillemans (2014), sua eficácia depende da *accountability*, elemento que distingue a governança

moderna e atua como complemento indispensável à AP. Nesse contexto, a transparência, a integridade e a participação emergem como pilares da GO para o fortalecimento da confiança cidadã, em consonância com os pressupostos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Em conformidade com isso, segundo a OCDE (2015) e Pollitt e Bouckaert (2017), a prática da GO deve ser estruturada em pilares como transparência, integridade, abertura, participação e *accountability*, visando o fortalecimento da confiança entre o Estado e os cidadãos. No entanto, Pollitt e Bouckaert (2017) argumentam que tanto as reformas baseadas no *New Public Management* (NPM) quanto as abordagens de governança devem ser continuamente aprimoradas para conciliar eficiência econômica e responsividade (responsiveness) às demandas sociais, com ênfase em metas prioritárias, contenção de despesas, melhoria do desempenho e maior qualidade na alocação de recursos públicos.

Contudo, para Lipsky (2010), Core (2001) e Pollitt e Bouckaert (2017), o aprimoramento técnico-metodológico da GO é necessário para enfrentar a gargalos que transcendem a esfera administrativa, como a fragmentação institucional, as falhas de coordenação e a baixa integração entre planejamento e execução. Tal cenário revela dificuldades no alinhamento de TDs frente a ocorrência de resistências culturais, estilos de funcionamento organizacional e pressões políticas de grupos de interesse no entorno do ecossistema orçamentário. Esses fatores criam barreiras que obstam a eficiência na execução do planejamento governamental nos níveis estratégico, tático e operacional.

Logo, deve ser executado de forma responsável e orientada ao interesse coletivo, evitando abusos e desperdícios. Segundo Giacomoni (2021), ele é o instrumento central de um ciclo que integra planejamento, execução, controle e avaliação, equilibrando a previsão de receitas e a fixação de despesas. Nesse processo, a descentralização dos recursos para as Unidades Orçamentárias (UO) ocorre por meio de mecanismos como provisão, destaque e dotação inicial, regulados pela Lei nº 4.320/1964, assegurando que as dotações previstas na LOA sejam efetivamente aplicadas na execução das PPs. Logo, no âmbito da Administração Direta (AD), o Quadro Demonstrativo de Quotas Quadrimestrais (QDQQ) constitui-se numa ferramenta complementar para este fim ao longo do exercício anual.

Esse instrumento, o QDQQ, detalha os recursos provenientes da LOA por Grupo de Despesas, como Pessoal, Outras Despesas Correntes (ODC), Investimentos e Inversões Financeiras, e por Fontes de Recursos, provenientes do tesouro estadual e ou federal. Além disso, modelos de gestão diferenciados, como consórcios, convênios e Parcerias Público-Privadas (PPPs), em conformidade com a LC nº 141/2012 (Brasil, 2012), devem observar essa ferramenta de programação financeira ao longo do cronograma contratual público preestabelecido.

Todavia, para compreendermos plenamente os gargalos no ecossistema orçamentário precisamos ir além da dimensão técnica, adotando uma perspectiva antropológico-filosófica. Assim, para Gehlen (1988), o homem é um "ser deficitário" (*Mängelwesen*), que compensa sua inabilidade natural para a vida selvagem, com sua capacidade de agir, planejar e criar; construindo instituições (família, estado, direito), como um "exoesqueleto" social que forma a cultura

como uma "segunda natureza". Neste diapasão, March e Olsen (1982), demonstram que instituições não são meros reflexos da sociedade, mas possuem relativa autonomia, influenciam trajetórias históricas e moldam comportamentos através de símbolos e significados nem sempre eficientes.

Por sua vez, para Hall e Taylor (2003), fatores chamados Neo Institucionais (NI) seguem o viés histórico (*path dependence*), manifestando-se em legados e trajetórias que condicionam comportamentos e decisões dos atores em diferentes níveis institucionais, enquanto que o viés racional evidencia que todos realizam cálculos estratégicos de oportunidade priorizando seus próprios *payoffs* diante da manutenção ou mudança de cenários. Para Nunes (2003), essa dinâmica é manifesta pela “gramática política brasileira”, resultante da coexistência de formas históricas de mediação entre sociedade e Estado, como: o clientelismo patrimonial e o corporativismo, exemplificam a limitação à transparência e a confusão entre interesses privados junto a arenas específicas do poder e, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos, procuram adotar a impessoalidade para garantir a alocação ótima de recursos e a eficiência administrativa.

Outrossim, para Diamond (1997) e Koerper e Stickel (1980), o efeito da “deriva cultural (*cultural drift*)” sobre este fenômeno descreve a tendência de organizações públicas acumularem, ao longo do tempo, práticas e comportamentos disfuncionais perpetuados por uma “inércia institucional” contraproducente. Quanto a Tsebelis (2002), a perda de expertises por aposentadoria ou transferência fragiliza grupos, revelando “atores-chave com poder veto ou *veto players*”, individuais ou coletivos indispensáveis para mudanças, cuja rigidez (proporcional a número, divergências e coesão interna)

agrava o problema dos gargalos no ecossistema orçamentário, alinhando-se ao “*path dependence*” de Hall e Taylor e à gramática política de Nunes (2003).

Para Takahashi (2013), os "gargalos" e suas interconexões produzem um efeito de retroalimentação no qual as ineficiências administrativas, como fragmentação e falhas de coordenação, obstam a eficiência do monitoramento quadrimestral orçamentário e, portanto, são manifestações de uma cultura organizacional que prioriza seus próprios *payoffs*, a manutenção do *status quo* e não as incertezas das mudanças. Segundo Magno (2026), o espírito do tempo (*zeitgeist*) orbitava a burocracia weberiana com sua racionalidade administrativa, em diálogo com o Taylorismo/Fordismo com a racionalização e padronização do trabalho. Este movimento levou a materialização do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), instituído pelo Decreto-Lei nº 579/1938. Este protótipo institucional, funcionou como uma “segunda natureza” tecnocrata, um “exoesqueleto” positivador, que ajudou semear a racionalidade e a padronização, em oposição aos interesses privados e à inépcia na AP.

Mesmo assim, durante décadas o Brasil manteve um modelo orçamentário tradicional, restrito ao registro contábil de receitas e despesas, pouco transparente e pouco eficiente. Mas, a partir dos anos 1960, a Lei nº 4.320/1964 introduziu o orçamento-programa, inspirado na experiência norte-americana, integrando planejamento, execução e resultados e, posteriormente, nos anos 1980, conforme Bresser-Pereira (1998), uma reforma administrativa de caráter gerencial com foco em resultados, descentralização e gestão por desempenho ganhou força, visando superar as limitações

burocráticas e atender à crescente demanda por eficiência na entrega de serviços públicos.

Desta forma, ao aumentar a visibilidade de padrões de NI que dificultam a eficiência e geram uma “miopia orçamentária” que compromete TD assertivas nas UO, segundo a ABNT (2018), surge o MRP como recurso otimizador de integração das fases da GO, envolvendo a organização da fixação de quotas, o rigor fiscal na previsibilidade e o controle da programação, através do QDQQ. Logo, o mapeamento potencializa a disponibilidade de recursos quando em ações programadas por: Setor, Fonte de Recurso, Projeto Atividade, Elementos de Despesas, Plano Interno; evitando que ocorram atrasos na programação e na execução em cada período consolidado.

Portanto, isso tende a compelir o gestor a empenhar recursos rapidamente para evitar a caducidade dos créditos, enquanto procura evitar o acúmulo de despesas, conhecido como “caudas orçamentárias”, alinhando-se assim aos princípios da anualidade e da especialidade previstos na Lei nº 4.320/1964. Naturalmente, essa corrida contra o calendário, embora legalmente fundamentada, acaba por sacrificar a qualidade do gasto público e seu consequente *accountability*. Assim, o MRP propõe um circuito estruturado que integra o diagnóstico situacional e a priorização de gargalos, visando a simplificação, automação e interoperabilidade de sistemas.

Ademais, a criação de indicadores que monitorarem o fluxo em tempo real e a prevenção de casos reincidentes, enquanto a responsabilização fortalece o controle, garantindo transparência e agilidade sem gerar novos obstáculos na consecução de intervenções, como: distributivas, constitutivas/infraestrutura,

regulamentares, redistributivas e específicas. Segundo o Dec. 2.848/2022 (PARÁ, 2022), as UO possuem autonomia para gerir e aplicar dotações específicas em seus programas de trabalho, abrangendo intervenções específicas conforme sua função social. Peschel e Passanha (2020) e Giacomoni (2021) posicionam a ferramenta de monitoramento quadrimestral como exemplo de estruturas de *cash management* ou *frameworks* internacionais, como os *quarterly allotments*. Reforçando sua comparabilidade global e alinhando o planejamento público brasileiro a práticas de previsibilidade financeira.

A despeito disso, para OCDE (2015), trata-se de ferramentas recomendadas para a melhoria da organização e execução orçamentária em ciclos mensais, alinhando a entradas e saídas de recursos, estabelecendo metas de liquidez e limites fiscais claros e transparentes. A exemplo disso, o Reino Unido utiliza previsão de caixa (cash forecasting) semanal e trimestral para ajustar a liberação de recursos, evitando déficits de curto prazo; a França, utiliza a trimestralidade orçamentária (*trimestrialité budgétaire*), para a liberação de recursos; nos Estados Unidos da América, utiliza-se o *quarterly allotments*, pelo governo federal e vários estados. Conforme o quadro abaixo:

Quadro 1. Comparativo entre o QDQQ e Modelos Internacionais de Gestão Orçamentária

| Aspecto | QDQQ (Brasil) | Cash Management Frameworks | Quarterly Allotments (ex. EUA) |
|----------------|-------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|
| Foco Principal | Execução orçamentária quadrimestral | Otimização de liquidez diária | Liberação gradual de fundos |

| | | | |
|------------------------|-------------------------------------|--------------------------------|------------------------------------|
| Periodicidade | Quadrimestral (4 ciclos/ano) | Contínua/curto prazo | Trimestral/bienal |
| Base Legal | MCASP, Lei 4.320, CF/88 art. 165 | OCDE, leis locais | Leis orçamentárias estaduais |
| Vantagens no Brasil | Previsibilidade fiscal pública | Reduz custos, mas tributado | Controle <i>cash flow</i> . |

Nota: OCDE (2015).

Fonte: Elaboração do autor.

No cenário latino-americano, conforme diretrizes da ASIP (2023), Pimenta e Ter-Minassian (2015) e BID (2021), países como: a Argentina, valem-se do uso de cotas trimestrais de compromisso e liquidação (*devengado*), com reavaliações de tesouraria que impedem a transferência automática de saldos; o Peru, utiliza o sistema SIAF-SP para vincular o “*Calendário de Pagos*” ao cumprimento de metas físicas, retendo recursos em caso de atrasos na execução; o Uruguai, utiliza o “*Topes de Ejecución*”, sendo revisados periodicamente pela Contadoria Geral, garantindo que as obrigações administrativas não excedam a capacidade de caixa e assegurando a sustentabilidade fiscal de longo prazo; entre outros mecanismos rigorosos monitoramento de programação orçamentária.

Como se observa, a experiência internacional também adota ferramentas estratégicas que organizam recursos em ciclos mensais, com o objetivo de assegurar previsibilidade fiscal e controle eficiente na execução orçamentária ao longo do exercício anual. No Brasil, a integração de recursos digitais otimiza a organização dos recursos da LOA, inspirando-se em sistemas integrados de gestão

empresarial que conectam vários tipos de processos em um único ambiente, como o *Enterprise Resource Planning* (ERP) e materializando sistemas estaduais integrados por Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). No Pará, exemplificam-se o Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado (SIAFE), o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS) e o Processo Administrativo Eletrônico (PAE)², conforme a Lei nº 14.129/2021. Essa abordagem reduz gargalos burocráticos, promovendo eficiência, transparência e interoperabilidade, o que resulta em uma AP mais ágil e econômica.

Em outros países, como os da África Subsaariana, a fragilidade dos sistemas financeiros resulta no racionamento de caixa (*cash rationing*). Essa prática consiste na liberação de recursos de forma improvisada (*ad hoc*), priorizando despesas imediatas, como folha de pagamento e saúde, em detrimento dos investimentos. Nesse contexto, o QDQQ assume relevância singular, pois busca justamente evitar tais distorções ao estruturar a execução orçamentária em ciclos periódicos, reforçando os princípios clássicos, como: periodicidade, especificação, transparência, universalidade e unidade. Conforme o quadro abaixo:

Quadro 2. Princípios da AFO que o QDQQ representa diretamente.

| Princípios da AFO | Características |
|------------------------------|--|
| Periodicidade | Detalha cada despesa, por fontes, projetos atividade e elementos de despesas de forma periódica. |
| Especificação/Especialização | Detalha cada despesa, evitando generalizações. Garante que os recursos sejam aplicados em finalidades específicas, conforme autorizado pelo Legislativo. |

| | |
|-------------------------------|---|
| Transparência/Orçamento bruto | Torna mais claro para a sociedade e para os órgãos de controle, como o orçamento será executado por órgão e UO. |
| Universalidade | Demonstrar a distribuição integral das dotações, reforça esse princípio. |
| Unidade/Totalidade | Assegura um único orçamento por ente, subdividido em quadros totais de despesas autorizadas, através do detalhamento. |

Fonte: Elaboração do autor.

Para Lipsky (2010), Pires (2011) e Pollitt & Bouckaert (2017), os gargalos à qualidade dos gastos públicos decorrem de uma amálgama de fatores causais, que abrangem os seguintes aspectos: estruturais e tecnológicos (baixa automação e falta de padronização processual); variáveis do capital humano (*turnover*, síndrome de *burnout* e demais riscos psicossociais, Resolução CFP nº 14/2023, má alocação de servidores, carência de formação continuada, resistência cultural, dependência de atores-chave); e excesso de burocracia (falhas de coordenação e fragmentação institucional), que comprometem a efetividade orçamentária ao distanciarem o planejamento da execução.

2.2. Fundamentos Legais do Planejamento e da Gestão Orçamentária

A GO no Brasil está alicerçada em um robusto conjunto de normas constitucionais e infraconstitucionais que estabelecem os princípios e instrumentos para o planejamento e execução das PP. Este marco legal tem como finalidade primordial assegurar a transparência, a responsabilidade fiscal e a eficiência na alocação de recursos, constituindo o núcleo da governança estatal contemporânea. Desta

forma, a estrutura orçamentária brasileira opera sob uma lógica hierárquica de planejamento integrado, composta pela tríade prevista da CF/1988.

Nesse sentido, para Teixeira (2014) e Abrucio e Loureiro (2004), a gestão pública eficiente, baseada em uma execução orçamentária e financeira eficaz, resulta da integração consistente entre o planejamento estabelecido e sua efetiva realização. Portanto, não se pode discutir alocação de recursos sem compreender os conceitos do sistema PPA-LDO-LOA, essenciais sobre OP. Assim, para a OCDE³ (2015) e Santos (2021), esses instrumentos formam o ciclo orçamentário brasileiro e seguem pressupostos metodológicos alinhados aos princípios internacionais de GO e às Normas Brasileiras de Contabilidade Técnicas Aplicadas ao Setor Público (NBCTSP), editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), desde 2020. Conforme o quadro abaixo:

Quadro 3. Influência da OCDE sobre os princípios da AFO no Brasil.

| Princípios da OCDE (Governança Orçamentária) | Princípios da AFO (Brasil) | Relação/Influência |
|---|-----------------------------------|--|
| Limites fiscais claros e previsíveis. | Anualidade/Periodicidade | Reforça a disciplina temporal e a previsibilidade do ciclo orçamentário. |
| Alinhamento ao planejamento de médio prazo. | Unidade/Totalidade | Aproxima o PPA, LDO e LOA, garantindo coerência entre planos plurianuais e execução anual. |
| Priorização do investimento público | Especificação/Especialização | Exige detalhamento das despesas para assegurar que |

| | | |
|---|---|---|
| | | investimentos estejam alinhados às estratégias nacionais. |
| Transparência e acessibilidade | Transparência/Orçamento bruto | Amplia a exigência de clareza, garantindo que receitas e despesas sejam apresentadas integralmente e de forma acessível. |
| Debate participativo e realista | Universalidade | Complementa a ideia de que todas as receitas e despesas devem constar, permitindo controle social e participação democrática. |
| Prestação de contas das finanças públicas | Exclusividade/Pureza | Reforça que a LOA deve tratar apenas de receitas e despesas, evitando distorções e facilitando <i>accountability</i> . |
| Planejamento e monitoramento ativo | Unidade/Totalidade | Estimula integração entre os diferentes orçamentos (fiscal, seguridade, investimento) e acompanhamento contínuo. |
| Avaliação de desempenho e valor público | Especificação/Especialização | Vai além da mera classificação da despesa, exigindo que se avalie resultados e impacto social. |
| Gestão prudente dos riscos fiscais | Não afetação dos impostos/receitas públicas | Busca evitar vinculações excessivas e riscos que comprometam sustentabilidade fiscal. |
| Auditoria e controle independentes | Transparência/Universalidade | Fortalece o papel de órgãos de controle ⁴ , garantindo integridade e confiabilidade das contas públicas. |

Fonte: Elaboração do autor.

Contudo, a efetividade desses fundamentos legais depende da capacidade administrativa de estados e municípios em converter normas técnicas em entregas eficientes à sociedade. Neste aspecto do podemos perceber que a OCDE nos trouxe uma visão moderna, uma vez que não basta cumprir formalmente os princípios da AFO, antes se faz mister: avaliar resultados, riscos e valor público.

Assim, embora a utilização de ferramenta analítica e de monitoramento, como os “Quadros demonstrativos consolidados” seja estratégico na AD e possua base normativa sólida, como: a CF de 1988 (Art. 165), Lei 4.320/1964 (Art. 22, inciso III), Lei 10.657/2004 (Art. 12º, inciso II, § 1º), LC nº 141/2012, Lei estadual nº 10.850/2005 (Pará), Decreto nº 4.422/2005 ((Art. 1º, inciso II, Anexo 2), a Portaria Conjunta STN/SOF nº 26/2004 que atualiza o (MCASP, 11ª edição) e o Manual Técnico de Orçamento (MTO, 2004). Observa-se que tais normas não mencionam diretamente o QDQQ. Apesar disso, o tema permanece pouco explorada na literatura acadêmica, configurando uma lacuna relevante para pesquisas futuras.

Para a Secretaria de Estado, Planejamento e Administração (SEPLAD-PA), esse instrumento caracteriza a execução prática da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - Lei Complementar (LC) nº 101/2000 (Art. 8º - Cronograma de desembolso) e Art. 9º, § 4º - (...) avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre e a trajetória da dívida); ambos integrantes da Seção IV, Da Execução Orçamentária e do Cumprimento das Metas”; (Brasil, 2000, p. 5-6). Mas também nos Art. 52, § 5º, Art. 54, § 1º. Dessa forma, o instrumento consolida metas e quotas alinhadas aos períodos de avaliação e ao controle fiscal.

Nesse contexto, estruturado em três instrumentos fundamentais, o ciclo orçamentário: o PPA define metas e diretrizes de médio prazo (quatro anos) e, no caso do Pará, consolida objetivos estratégicos para despesas correntes e investimentos; o LDO atua como elo entre o planejamento estratégico e a execução anual, orientando a elaboração do último; e a LOA disciplina a execução financeira. De modo geral, esse arranjo vinculado e à estrutura do PCASP, influenciou a prática orçamentária brasileira, com maior ênfase em transparência ativa (dados abertos e relatórios acessíveis), planejamento integrado do ciclo orçamentário, avaliação de desempenho (programas com indicadores e metas) e gestão de riscos fiscais (teto de gastos e regras de responsabilidade fiscal).

No Brasil, a AFO alicerça-se em um robusto conjunto normativo, a Lei nº 4.320/1964 e a CF de 1988 (Art. 165) que instituem princípios, como universalidade, unidade, anualidade e exclusividade e, de modo complementar, a LRF institucionalizou a gestão planejada e transparente, enquanto a LC nº 141/2012, no âmbito da saúde, estabeleceu critérios de aplicação mínima e o monitoramento quadrimestral da programação financeira. Alinhados a esse arcabouço nacional, os estados dispõem de normas próprias para operacionalizar a AFO. No Pará, destaca-se a Lei nº 10.850/2025 e o Dec. nº 4.422/2025, que normatiza a distribuição programada de recursos com fixação de quotas entre as UO, assegurando a previsibilidade e controle gerencial, permitindo que a execução das PP de maneira eficaz e em conformidade com a legalidade; mitigando gargalos financeiros que culminam em ajustes institucionais tardios, adotados como forma de evitar atrasos e sobrecarga administrativa.

Todavia, persistem entraves que retroalimentam padrões comportamentais e limitam a integração plena entre planejamento e execução orçamentária. A superação desses desafios exige a adoção de MRP, capazes de mapear do início ao fim todas as etapas do ciclo orçamentário. Essa abordagem permite identificar pontos de interseção entre departamentos, atores e entes públicos em diferentes níveis governamentais, revelando rotas alternativas ou desvios que podem comprometer um fluxo de trabalho integrado mais amplo. Assim, possibilita-se uma conexão mais consistente das fases de formulação, execução, avaliação e prestação de contas.

Em tempo, a LC nº 141/2012 (art. 23, parágrafo único) marca avanço na esfera da saúde pública no Brasil, pois estabelece critérios para a aplicação mínima de recursos, define responsabilidades entre os entes federativos e simplifica instrumentos internos de gestão financeira e planejamento para a GO. A literatura especializada aponta que, embora esse marco legal tenha ampliado a *accountability*, sua efetividade depende da tempestividade administrativa no cumprimento de prazos e, neste sentido, a GO não se restringe à definição de instrumentos formais de planejamento e execução, mas incorpora princípios de responsabilidade, transparência e eficiência, que orientam e qualificam a AP contemporânea.

3. GARGALOS QUADRIMESTRAIS E SEU PAPEL ESTRATÉGICO NA AP

3.1. Gargalos Estruturais e Processuais na Administração Pública Paraense

O QDQQ constitui uma importante ferramenta analítica inspirada nas experiências internacionais com estruturas gerenciais de caixa que procuram alinhar o planejamento a previsibilidade financeira, que neste caso, adapta-se a lógica do setor público para monitorar, avaliar e fortalecer a prestação de contas e a transparência, em consonância com o arcabouço legal vigente. Todavia, apesar de sua relevância normativa e estratégica, enfrenta dificuldades para se consolidar, devido a falhas de capacitação, baixo engajamento e restrições tecnológicas e processuais que fragilizam a convergência entre planejamento e execução.

Para superar a fragmentação institucional e a baixa integração, é essencial focar a gestão de pessoas em ações efetivas de estado que elevem a performance profissional dos servidores. Somente o fortalecimento do capital humano otimizará a AFO, sustentando uma AP orientada a resultados. Neste sentido, tais gargalos manifestam-se por meio de um conjunto de fatores, como: burocracia e falta de padronização, inabilidade técnica, ausência de comprometimento, alta rotatividade de quadros, estímulos insuficientes, falta de tecnologia apropriada, comunicação deficiente, além da alocação indevida de profissionais; que por sua vez, somam-se e ou derivam a resistência cultural e a coordenação fraca entre agentes. Conforme o quadro abaixo:

Quadro 4. Características dos Fatores Geradores de Ineficiência.

| Fator | Problema Principal | Característica Resumida |
|-------------------------------------|-------------------------------------|--|
| Burocracia e falta de padronização. | Fluxos desnecessários e duplicados. | Múltiplas aprovações; ausência de BPMN; regras obsoletas geram retrabalho constante. |

| | | |
|---------------------------------------|---|---|
| Carência de capacitação e orientação. | Novos servidores despreparados. | Treinamento insuficiente; curva de aprendizado longa; erros recorrentes em tarefas básicas. |
| Alta rotatividade de quadros. | Perda contínua de expertise. | <i>Turnover</i> elevado; reinvenção da roda; desalocação de conhecimento tácito. |
| Estímulos insuficientes | Baixa motivação e engajamento. | Ausência de incentivos; desalinhamento carreira-desempenho; apatia operacional. |
| Falta de tecnologia/digitalização | Processos manuais ou híbridos. | Perda de documentos; dependência de papel; lentidão em validações remotas. |
| Sobrecarga e comunicação deficiente | Acúmulo de tarefas sem priorização | Multitarefa ineficiente; ruídos interpretativos; revisões por desalinhamento. |
| Alocação indevida de profissionais | Profissionais em funções incompatíveis | Sobrecarga de especialistas; subutilização de competências; habilidades desajustadas. |
| Resistência cultural | Rejeição a mudanças e inovações | <i>Mindset</i> patrimonialista; medo de <i>accountability</i> ; perpetuação de práticas ineficientes. |
| Coordenação fraca entre agentes | Falha na integração planejamento-execução | Ilhas organizacionais; ciclos desarticulados; atrasos sistêmicos |

Fonte: Elaboração do autor.

Planejamento orçamentário e ferramentas de gestão administrativa.

A despeito dos avanços normativos e do esforço recente de modernização da máquina pública brasileira e, em especial, a paraense, os resultados ainda revelam um descompasso entre o

desenho formal do planejamento orçamentário e sua efetividade prática na gestão cotidiana dos recursos. Logo, o MRP aplicado ao QDQQ, proposto neste ensaio como ferramenta de integração entre formulação, execução e prestação de contas, torna-se elemento chave para compreender por que, mesmo com solidez fiscal relativamente bem posicionada, o Pará se mantém em patamares críticos de eficiência administrativa e transparência.

De forma geral, os índices do Centro de Liderança Pública (CLP) ⁵, como o Índice de Competitividade dos Estados (ICE) e dos Municípios (ICM), medem a capacidade de estados e municípios brasileiros em transformar gastos públicos em prosperidade social, gestão eficiente e crescimento sustentável. No caso do Pará, dados até 2024 posicionam o estado em 25º no ranking geral do ICE, que abrangem as 27 Unidades Federativas (UFs). Com destaque para: a 25ª posição no ranking geral, 12º lugar em solidez fiscal, 19º lugar em eficiência da AP (qualidade da informação contábil e fiscal) e, em 26º lugar em transparência. Quanto ao ICM; Belém se encontra em 416º lugar no aspecto geral e, em 293º lugar em qualificação do servidor, reforçando *gaps* em *accountability* e gestão de pessoas que comprometem o equilíbrio orçamentário positivo.

No âmbito do QDQQ e do mapeamento de riscos proposto no texto anexo, as posições baixas do Pará e de Belém nos rankings acima justificam a urgência de integrar o PO (PPA-LDO-LOA) a ferramentas de governança robustas. Desta forma, segundo a literatura clássica e contemporânea de gestão (DRUCKER, 1954; HAMMER; CHAMPY, 1993; DAVENPORT, 1993; KAPLAN; NORTON, 1996), a superação de percalços administrativos na seara orçamentária exige suportes metodológicos integrados, como o *Balanced Scorecard* (BSC) e o *Management by Objectives* (MBO) para o alinhamento estratégico, o

Business Process Model and Notation (BPMN), e a Responsible, Accountable, Consulted, Informed (RACI) para a clareza processual e a definição de responsabilidades; Essa abordagem sistêmica simplifica fluxos e fortalece a governança, alinhando a AP às metas de eficiência e competitividade preconizadas pela Agenda 2030. Conforme o quadro abaixo:

Quadro 5. Metodologias de Gestão aplicáveis ao PO e ao QDQQ.

| Metodologia | Foco Principal | Contribuição ao PO/QDQQ |
|--------------------|---|---|
| BSC | Alinhamento estratégico e indicadores de desempenho | Permite vincular metas estratégicas às unidades orçamentárias, reforçando <i>accountability</i> e avaliação de resultados. |
| BPMN | Modelagem e redesenho de processos | Facilita a visualização e simplificação de fluxos orçamentários, promovendo integração entre órgãos e sistemas. |
| MBO | Gestão por objetivos e resultados | Alinha metas institucionais às práticas orçamentárias, reduzindo fragmentação e fortalecendo a governança orientada a resultados. |
| RACI | Definição clara de papéis e responsabilidades | Mitiga falhas de coordenação e dependência de atores-chave, aumentando a eficiência na execução do QDQQ. |

Fonte: Elaboração do autor.

Assim, o BSC e o MBO compartilham afinidade no foco em alinhamento estratégico e mensuração de resultados, ambos essenciais para transformar o QDQQ em um instrumento de

governança orientada a desempenho na AP paraense. Considerando a experiência de UF's como: Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo; o BSC, ao estruturar indicadores em perspectivas financeira, de clientes, processos internos e aprendizado, vincula metas do PPA-LDO-LOA às UOs, permitindo no planejamento a definição de quotas quadrimestrais com *Key Performance Indicator* (KPIs) claros; na execução, monitora o empenho e liquidação em tempo real; e na avaliação, gera relatórios de prestação de contas que evidenciam desvios de desempenho, como os *gaps* em transparência comentado no ICE-CLP acima, promovendo correções proativas.

Por sua vez, o BPMN e a matriz RACI convergem na otimização processual e na eliminação de ambiguidades ao combaterem a fragmentação institucional recorrente no texto anexo. Considerando a experiência de outras UFs, como: São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul; que utilizaram essas ferramentas para reduzir gargalos e aumentar a eficiência, o BPMN modela fluxos do QDQQ visualmente, simplificando no planejamento a integração entre SIAFE/PAE e LOA, identificando gargalos como atrasos em aprovações; na execução, redesenha rotas para automação e interoperabilidade; e na avaliação, mapeia ineficiências para ajustes contínuos. Complementarmente, o RACI atribui papéis específicos, como: Responsável, Aprovador, Consultado, Informado; a atores em cada etapa, mitigando dependência de veto *players* e falhas de coordenação, elevando assim a eficiência da AP paraense rumo a melhores posições no ICM de Belém.

Por fim, a implementação integrada dessas ferramentas exige capacitação contínua e governança digital, com uso de softwares como o Sistema Integrado de Gestão Administrativa (SIGA) ou BI *tools* (*Business Intelligence*), promovendo *accountability* e

meritocracia. Assim, o aprimoramento do PO via gestão AP posiciona estados e municípios como os citados acima, referências em competitividade, transformando tanto desafios em oportunidades de prosperidade sustentável.

4. MAPEAMENTO DE RISCOS E PROCESSOS ORÇAMENTÁRIOS

Ao considerar os gargalos estruturais e processuais vistos acima, que limitam a efetividade do QDQQ, torna-se evidente que a simples observância normativa não é suficiente para assegurar a eficiência e a *accountability* na AP. A fragmentação institucional, a baixa integração tecnológica e a resistência cultural revelam a necessidade de uma abordagem mais abrangente, capaz de conectar planejamento, execução e prestação de contas em um fluxo contínuo. Nesse contexto, o MRP surge como instrumento estratégico para identificar vulnerabilidades, antecipar falhas e estruturar mecanismos de mitigação que garantam previsibilidade fiscal e qualidade no gasto público. Assim, ao integrar diagnóstico, automação e indicadores de desempenho, o MRP fortalece a governança orçamentária, reduzindo incertezas e promovendo maior transparência e controle social sobre a aplicação dos recursos.

Nesse cenário, as UOs, como órgãos da AD responsáveis pela execução de programas de trabalho, assumem papel central na ordenação e aplicação das dotações específicas que lhes são atribuídas. Para que essa atuação seja eficaz e capaz de mitigar os gargalos identificados, recomenda-se que o MRP seja estruturado em um circuito lógico e progressivo: inicia-se pelo diagnóstico das fragilidades operacionais, avança para a priorização de problemas conforme impacto e recorrência, e prossegue com o redesenho de fluxos voltado à simplificação e integração setorial. Assim, o ciclo se

completa com a automação e digitalização, apoiando-se em soluções de governo digital e interoperabilidade de sistemas, como o PAE 4.0 e demais plataformas integradas, para assegurar maior fluidez na execução orçamentária. Dessa forma, harmonizando a gestão estratégica com instrumentos de modernização administrativa que reforçam transparência, previsibilidade e *accountability*. Conforme o quadro abaixo:

Quadro 6. Etapas do processo de MRP, destacando suas características fundamentais.

| Etapa | Características Fundamentais |
|---|---|
| Diagnóstico dos gargalos percebidos | Identificação de falhas, ineficiências e pontos críticos nos processos orçamentários; análise das causas e impactos potenciais. |
| Priorização dos problemas (impacto e frequência). | Classificação dos riscos e problemas conforme sua relevância, probabilidade de ocorrência e efeito sobre a execução orçamentária. |
| Redesenho de processos. | Simplificação de fluxos, eliminação de redundâncias, integração entre áreas e maior racionalização das rotinas administrativas. |
| Automação e digitalização | Implementação de soluções de governo digital, interoperabilidade de sistemas e uso de tecnologias para reduzir erros e aumentar a eficiência. |
| Gestão de pessoas e competências | Políticas de retenção, capacitação contínua, alinhamento de perfis profissionais às necessidades da gestão orçamentária. |
| Mudança cultural e comunicação | Estratégias para reduzir resistências internas, promover engajamento, responsabilização e transparência por meio de comunicação clara. |

Fonte: Elaboração do autor.

Em paralelo, segundo Magno (2026) e Schaufeli et al. (2002), torna-se essencial investir na gestão de pessoas e competências, com políticas de retenção, prevenção a síndrome de *burnout* como valorização do servidor e através de enquetes por meio de ferramentas como: *Utrecht Work Engagement Scale* (Escala de Engajamento no Trabalho de Utrecht; UWES, tradução nossa), matriz *Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats* (SWOT), o Diagnóstico Rápido Participativo (DRP) e Diagnóstico Rápido Participativo (DRP), formação continuada e alinhamento de perfis profissionais, além de promover mudanças culturais que reduzam resistências e reduzem a rotatividade voluntária ou involuntária no quadro de pessoal, *turnover*, por meio de comunicação clara, engajamento e responsabilização.

Diante disso, o processo de MRP deve seguir um circuito estruturado que começa pelo diagnóstico dos gargalos, por meio de ferramentas como: o *Balanced Scorecard* (Indicadores Balanceados de Desempenho⁶; BSC, tradução nossa), estabelece as diretrizes estratégicas e indicadores de desempenho; e segundo Magno (2026), o *Project Management Body of Knowledge* (Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos; PMBOK, tradução nossa) 7ª ed., seus princípios orientam a agilidade e a adaptabilidade à governança da execução; o *Business Process Model and Notation* (BPMN) – OMG (2011); aliado à Matriz *Responsible, Accountable, Consulted, Informed* (Responsável, Aprovador, Consultado e Informado; RACI, tradução nossa), esclarece os fluxos de trabalho e as responsabilidades institucionais; o Ciclo *Plan, Do, Check, Act* (PDCA) promove o aprimoramento, com ajustes sistemáticos e a retroalimentação dos processos.

Logo, diante de gargalos, como a falta de padronização à resistência cultural, já discutidos anteriormente, reforçam a necessidade de adotar ferramentas integradas de MRP's para mitigar inconsistências, falhas de integração e fortalecer a governança e a eficiência administrativa no ciclo orçamentário. Conforme o quadro abaixo:

Quadro 7. Ferramentas de gestão para otimização do fluxo orçamentário.

| Ferramenta | Aplicação no Ciclo Orçamentário / QDQQ | Solução para Gargalos Gerais |
|-------------------|--|--|
| BPMN | Permite a decomposição visual das etapas que compõem o ciclo do QDQQ | Identifica precisamente onde residem entraves como burocracia na liquidação da despesa ou falhas na comunicação intersetorial. |
| Matriz RACI | Clarifica os fluxos de trabalho e as responsabilidades institucionais sobre quem executa ou aprova cada etapa. | Reduz a fragmentação institucional e a insuficiente integração entre órgãos e sistemas. |
| Ciclo PDCA | Promove a melhoria contínua e o ajuste dos processos de alimentação de dados a cada quadrimestre. | Transforma inconsistências de dados e falhas pontuais em oportunidades de aperfeiçoamento institucional. |

Fonte: Elaboração do autor.

Ademais, o MRP é relevante para o monitoramento das PP pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) ⁷, no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento,

reforçando a integração entre planejamento, execução e avaliação. Nesse contexto, o emprego do MRP na seara orçamentária é justificada pela necessidade de transformar as diretrizes do MCASP (2025) e do MTO (2026) em fluxos operacionais previsíveis, promovendo a fluidez no ciclo orçamentário. Para Paludo e Oliveira (2024), como a padronização técnica, por meio das ferramentas acima descritas, otimizaria o monitoramento por indicadores que permitam monitorar o fluxo em tempo hábil e prevenir a casos de reincidência, enquanto a governança e o *accountability* fortalecem o controle e a auditoria e reduzem a ocorrência de novos desajustes.

Neste sentido, outros estados superam esses desafios com sucesso, como: o Rio Grande do Sul (Programa Gaúcho de Gestão por Competências, 2023), reduziu o *turnover* em 25%; Minas Gerais (Plano de Carreiras e Capacitação, 2024), reduziu a evasão em 18%; Pernambuco, (Alocação Inteligente de Talentos, 2025), integrou planejamento-execução em 30% das obras públicas. Tais modelos servem de inspiração para o Pará potencializar a Lei nº 9.370/2021 (Qualifica Servidor), revisar o Plano de Carreiras, e criar um "Modelo Pará de Competências", harmônicos ao Pará (2025) e as diretrizes da ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (2015) e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, como: o 8º (Trabalho Decente e Crescimento Econômico), o 16º (Paz, Justiça e Instituições Eficazes), e o 17º (Parcerias e Meios de Implementação).

Bem como, incorporar os princípios Ambiental, Social e Governança (ESG) como *framework* transversal as ações monitoradas na programação quadrimestral, enquanto promove condições ótimas para alocação estratégica de talentos, redução de rotatividade e alinhamento com governança sustentável. Nesse sentido, a integração de diferenciais competitivos/performance para

organizações que buscam sustentabilidade e credibilidade estabelece condições para a consecução de uma base cultural e institucional necessária para que ferramentas de gestão, como o MRP, possam operar de forma plena e eficaz.

Em última análise, a implementação do MRP configura-se como a resposta técnica indispensável para mitigar os gargalos recorrentes na fixação de quotas trimestrais. Ao estruturar um circuito que integra diagnóstico, priorização e automação, o MRP atua diretamente sobre a fragmentação institucional e a baixa interoperabilidade que hoje comprometem a eficiência das UO. Como sustentam Hammer e Champy (1993), Davenport (1993) e Womack e Jones (2003), a superação desses entraves humanos e tecnológicos é o que permite transformar o planejamento em um fluxo contínuo e transparente. Portanto, ao alinhar a execução operacional às diretrizes estratégicas e legais, o MRP não apenas otimiza a alocação de recursos, mas assegura a preservação da qualidade dos serviços públicos e o fortalecimento do *accountability* na administração contemporânea.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, a análise desenvolvida demonstra que os gargalos na execução orçamentária transcendem os fatores NIs e as limitações técnicas, residindo, fundamentalmente, na desconexão entre a teoria normativa e a realidade operativa. A persistência de entraves como a baixa integração entre sistemas (SIAFE, SIGPLAN e SIOPS) e as pressões por ajustes opacos via Decretos de Programação Financeira compromete o ciclo PPA-LDO-LOA, transformando o planejamento em um exercício de formalismo em detrimento da eficiência. Como evidenciado, a descontinuidade administrativa e o

baixo realismo das previsões, agravados pela escassa participação social e por dinâmicas políticas locais, perpetuam ciclos de subexecução que posicionam o estado do Pará e o município de Belém em patamares críticos nos rankings de competitividade e transparência.

Diante desse cenário, a eficácia do QDQQ não depende apenas de reformas isoladas, mas de uma abordagem holística. A implementação do MRP emerge, portanto, como a ferramenta estratégica capaz de redesenhar fluxos e mitigar falhas sistêmicas. Ao adotar metodologias consagradas como as ferramentas descritas acima e, performando com gestão de pessoas, indicadores de governança e integração tecnológica, a AP pode converter o QDQQ em um pilar de *accountability*, alinhando a execução financeira às diretrizes da OCDE e ao ODS da Agenda 2030.

Conclui-se que, a superação desse *gap* entre planejamento e execução exige a institucionalização de um "Modelo Paraense de Alocação Inteligente por Competências", que priorize a automação e a capacitação contínua. Especialmente no contexto pós-COP30, tal modernização é imperativa para elevar a governança estadual aos padrões internacionais de eficiência fiscal. Recomenda-se, para estudos futuros, a validação empírica longitudinal dessas proposições, consolidando o controle de processos como o caminho definitivo para uma GO sustentável e resiliente, apta a entregar serviços públicos de qualidade à sociedade, especialmente em instrumentos internos de gestão financeira e planejamento orçamentário, como o QDQQ (*Budget vs. Actuals* público), que trata da programação detalhada e temporal dos recursos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. **Finanças públicas, democracia e accountability**. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p. 7-31. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/publicacoes/P00298_1.pdf. Acesso em: 12 dez. 2025.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR ISO 31000**: gestão de riscos: diretrizes. Rio de Janeiro: ABNT, 2018. Disponível em: <https://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=426098>. Acesso em: 21 jan. 2026.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR ISO/IEC 42001**: Tecnologia da informação — Inteligência artificial — Sistema de gestão de inteligência artificial — Requisitos com orientação para uso. Rio de Janeiro: ABNT, 2024. Disponível em: <https://www.abntcatalogo.com.br/norma.aspx?ID=592394>. Acesso em: 3 mar. 2026.

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO (ASIP). **Sistemas de presupuesto público en Iberoamérica**. Buenos Aires: ASIP, 2023. Disponível em: <https://asip.org.ar/>. Acesso em: 18 fev. 2026.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **El SIAF-SP de Perú**: una herramienta clave para la gestión financiera pública. Washington, DC: BID, 2021. (Notas Técnicas). Disponível em: <https://publications.iadb.org>. Acesso em: 18 fev. 2026.

BARDIN, Laurence. Análise de Conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2016. Disponível em:

<https://plataforma.bibliotecauniversitaria.br/ebook/bardin-analise-conteudo> Acesso em: 07 mar. 2026.

BOVENS, M.; GOODIN, R. E.; SCHILLEMANS, T. (Eds.). **The Oxford handbook of public accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014. Disponível em: <https://academic.oup.com/edited-volume/34451>. Acesso em: 7 dez. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 jan. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938**. Cria o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), define a sua organização e dá outras providências. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, DF, 30 jul. 1938. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del0579.htm. Acesso em: 23 maio 2026.

BRASIL. **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 União, Brasília, DF, 17 mar. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 18 jan. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 mai. 2000. Disponível

em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 12 dez. 2025.

BRASIL. **Portaria Conjunta STN/SOF nº 26, de 20 de dezembro de 2024**. Aprova a Parte I do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP (11ª edição). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 2024. Disponível em: https://legislacaofinanceira.fazenda.sp.gov.br/Federal/PORTARIA%20CONJUNTA%20STN_SOF%20N%C2%BA%2026-2024.pdf. Acesso em: 12 dez. 2025.

BRASIL. **Portaria STN/MF nº 2.016, de 20 de dezembro de 2024**. Aprova as demais partes do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP (11ª edição). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 2024. Disponível em: <https://bibliotecadigital.gestao.gov.br/handle/123456789/532880>. Acesso em: 12 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Diário Oficial da União, seção 1, Brasília, DF, 30 mar. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14129.htm. Acesso em: 21 fev. 2026.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP**. 11. ed. Brasília, DF: STN, 2025. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2025/26>. Acesso em: 12 dez. 2025.

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento (MTO)**. Brasília, DF: SOF, 2026. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2026>. Acesso em: 12 dez. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012**. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm. Acesso em: 4 mar. 2026.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 49, n. 1, p. 5-42, jan./mar. 1998. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1462>. Acesso em: 16 jan. 2026.

CORE, F. G. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2001. 43 p. (Textos para discussão, n. 44). Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/873>. Acesso em: 6 fev. 2026.

CENTRO DE CIDADANIA FISCAL (CCIF). **Propostas de aperfeiçoamento do ciclo orçamentário e transparência fiscal**. São Paulo: CCiF, 2025. Disponível em: <https://ccif.com.br/>. Acesso em: 20 jan. 2026.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. **Resolução CFP nº 14, de 24 de agosto de 2023**. Dispõe sobre a regulamentação do registro de

título de especialista em Psicologia e do Cadastro Nacional de Especialistas. Brasília, DF: CFP, 2023. Disponível em: <https://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2023/08/Resolucao-CFP-no-14-2023.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2026.

DAVENPORT, T. H. **Process innovation**: reengineering work through information technology. Boston: Harvard Business School Press, 1993.

DRUCKER, P. F. **Management by objectives**. New York: Harper & Row, 1954.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2021.

GEHLEN, A. **Man**: his nature and place in the world. New York: Columbia University Press, 1988.

GOMIDE, A. de Á.; SILVA, M. A. M.; PIRES, R. R. C. (Org.). **Capacidades estatais e políticas públicas**: o Estado brasileiro na era democrática. Rio de Janeiro: IPEA, 2022.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. **As três versões do neo-institucionalismo**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/Vpr4gJNNdjPfNMPPr4fj75gb/?lang=pt>. Acesso em: 12 out. 2020.

HAMMER, M.; CHAMPY, J. **Reengineering the corporation**: a manifesto for business revolution. New York: Harper Business, 1993.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **The balanced scorecard**: translating strategy into action. Boston: Harvard Business School Press, 1996.

KOERPER, H. C.; STICKEL, E. G. **Cultural drift**: a primary process of culture change. *Journal of Anthropological Research*, Chicago, v. 36, n. 4, p. 463-469, winter 1980. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3629615>. Acesso em: 8 fev. 2026.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. 30th anniversary ed. New York: Russell Sage Foundation, 2010.

MAGNO, A. L. C. **Administração financeira e orçamentária**: ferramenta essencial para a tomada de decisões estratégicas. Even3 Publicações, 22 fev. 2025. DOI: <https://doi.org/10.29327/7499856>. Disponível em: <https://publicacoes.even3.com.br/preprint/administracao-financeira-e-orcamentaria-ferramenta-essencial-para-a-tomada-de-decisoes-estrategicas-4998567>. Acesso em: 1 fev. 2026.

MAGNO, A. L. C. **The PMBOK methodology in social interventions**: a study on efficacy and efficiency in rural communities of Baião-PA. *Revista Gênero e Interdisciplinaridade*, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 168-191, jan. 2026. DOI: <https://doi.org/10.51249/gei.v7i01.2803>. Disponível em: <https://www.periodicojs.com.br/index.php/gei/article/view/2803>. Acesso em: 25 jan. 2026.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **Neo-institucionalismo**: fatores organizacionais na vida política. Tradução de Gustavo Rinaldi Althoff; revisão de Tiago Losso e Gustavo Biscaia de Lacerda. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 121-142, nov. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/KsVGKb7bRbRSSHWt7GXRfjS/?lang=pt>. Acesso em: 12 fev. 2025.

MARCH, J. G.; SHAPIRO, Z. **Behavioral decision theory and organizational decision theory**. In: UNGSON, G. R.; BRAUNSTEIN, D. N. (Ed.). Decision making: an interdisciplinary inquiry. Boston: Kent Pub. Co., 1982. p. 42-47. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/arquivo/march-shapiro-1982.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2026.

NUNES, E. **A gramática política no Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

NOBLAT, P. L. D.; SOUZA, B. C. G.; BARCELOS, C. L. K. **Análise e melhoria de processos**: metodologia MASP. Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública, 2015. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2286>. Acesso em: 26 fev. 2026.

OBJECT MANAGEMENT GROUP. **Business Process Model and Notation (BPMN)**: version 2.0. Needham: OMG, 2011. Disponível em: <http://www.omg.org/spec/BPMN/2.0/>. Acesso em: 27 jan. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo**: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Resolução A/RES/70/1, de 25 set. 2015. Nova Iorque: ONU, 2015. Disponível em: <https://sdgs.un.org/2030agenda>. Acesso em: 12 dez. 2025.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Recommendation of the Council on Budgetary Governance**. Paris: OECD, 2015. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0410>. Acesso em: 17 jan. 2026.

PALUDO, A. V.; OLIVEIRA, A. G. **Governança organizacional pública e planejamento estratégico**: para órgãos e entidades públicas. 2. ed. São Paulo: Editora Foco, 2024.

PARÁ. **Decreto nº 4.422, de 14 de janeiro de 2025**. Regulamenta a execução orçamentária e financeira do Estado do Pará para o exercício de 2025. Diário Oficial do Estado do Pará, Belém, PA, 15 jan. 2025. Disponível em: <https://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2025/04/16.01-Seplad-D-4422-1%C2%B0-QDQQ-2025.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2025.

PARÁ. **Decreto nº 4.650, de 9 de maio de 2025**. Institui a Comissão Estadual para os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável do Pará (CEODSPA), para institucionalizar a Agenda 2030 das Nações Unidas no âmbito do Poder Executivo do Estado do Pará. Diário Oficial do Estado do Pará, Belém, PA, 9 maio 2025. Disponível em: <https://seplad.pa.gov.br/wp-content/uploads/2025/08/DECRETO-No-4.650-DE-9-DE-MAIO-DE-2025-Institui-a-CEODSPA.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2026.

PARÁ. **Decreto nº 2.848, de 27 de dezembro de 2022**. Dispõe sobre a implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado do Pará (SIAFE). Diário Oficial do Estado do Pará, n. 35.236, 28 dez. 2022. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/files/pdf/637211.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2022.

PARÁ. **Lei nº 9.370, de 3 de dezembro de 2021**. Institui o Programa Qualifica Servidor e acrescenta dispositivos à Lei Estadual nº 5.810, de 24 de janeiro de 1994. Belém: Diário Oficial do Estado do Pará, n.

34.786, 6 dez. 2021. Disponível em: [Portal Legislativo](#). Acesso em: 22 fev. 2026.

PARÁ. **Decreto nº 1.513, de 30 de março de 2016**. Estabelece medidas de contenção de gastos com pessoal e outras despesas correntes, no âmbito da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Pará, Belém, n. 33.099, 1 abr. 2016. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/files/pdf/476.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2026.

PARÁ. **Lei Ordinária nº 11.288, de 2025**. Estima a receita e fixa a despesa do Estado do Pará para o exercício financeiro de 2026. Diário Oficial do Estado do Pará, n. 36.491, Belém, PA, 9 jan. 2026. Edição Extra. Disponível em: <https://leis.org/estaduais/pa/para/lei/lei-ordinaria/2025/11288/lei-ordinaria-n-11288-2025-para-estima-a-receita-e-fixa-a-despesa-do-estado-do-para-para-o-exercicio-financeiro-de-2026>. Acesso em: 7 jan. 2026.

PARÁ. Secretaria de Estado de Planejamento e Administração (SEPLAD). **Agenda 2030: Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) Pará**. Belém: SEPLAD, 2025. Disponível em: <https://www.seplad.pa.gov.br/agendaods2030/>. Acesso em: 17 jan. 2026.

PESCHEL, J.; PESSANHA, V. **Cash management and the Treasury Single Account**. Washington, DC: IMF, 2020.

PIMENTA, C.; TER-MINASSIAN, T. (Org.). **Public financial management in Latin America: the key to efficiency and transparency**. Washington, DC: Inter-American Development Bank: International Monetary Fund, 2015. 408 p.

PIRES, R. R. C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. Brasília, DF: Ipea, 2011.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. **Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos** (Guia PMBOK®). 7. ed. Newtown Square, PA: PMI, 2021.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform:** a comparative analysis - into the Age of Austerity. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2017.

SCHAUFELI, W. B.; SALANOVA, M.; GONZÁLEZ-ROMÁ, V.; BAKKER, A. B. **The measurement of engagement and burnout:** a two sample confirmatory factor analytic approach. *Journal of Happiness Studies*, v. 3, n. 1, p. 71-92, 2002. Disponível em: <https://www.wilmarschaufeli.nl/publications/Schaufeli/178.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2025.

SARMENTO, R. P. **Introdução ao estudo do planejamento.** 2. ed. rev. e atual. Belém: Nacional Editora, 2002.

TEIXEIRA, A. F. **Gestão orçamentária e financeira:** apostila. Brasília, DF: ENAP, 2014. Disponível em: https://bibliotecadigital.enap.gov.br/bitstream/1/2206/1/1.%20Apostila_Gest%C3%A3o_Or%C3%A7ament%C3%A1ria_Financeira.pdf. Acesso em: 23 jan. 2026.

TSEBELIS, George. **Atores com poder de veto:** como funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

WOMACK, J. P.; JONES, D. T. **Lean thinking:** banish waste and create wealth in your corporation. New York: Free Press, 2003.

¹ MAGNO, André L. C.; Economista e Mestre em Ciência Política, *Independent Researcher*, ORCID n. <https://orcid.org/0000-0001-8565-8327>. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#)

² O PAE na versão 0, tinha/tem foco na digitalização e o 4.0, com foco na inteligência e dados e ambos são convergentes da Lei 14.129/2021, ao Governo Digital/e-Gov, SEI.

³ oecd.org/gov/budgeting

⁴ Controladoria Geral do Município (CGM), Câmaras e Ministério Público (MP) e afins.

⁵ [Home - CLP | Centro de Liderança Pública](#)

⁶ Ou simplesmente **Painel Balanceado de Gestão**.

⁷ [Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas - CMAP — Ministério do Planejamento e Orçamento](#)