

APLICAÇÃO DA TEORIA GERAL DE SISTEMA NO ORÇAMENTO DA UNIÃO

*Francisco Alberto Severo de Almeida **

INTRODUÇÃO

O emprego da palavra sistema como modismo na última década, sem a devida preocupação com a fundamentação teórica, tem corroborado para que especialistas de determinadas funções ou processos gerenciais caracterizem como sistema suas atividades. Entretanto, após uma análise técnico-científica do objeto, percebe-se que há apenas uma intenção de classificá-lo como sistema, pois a fundamentação teórica é fraca e impede explicação do fenômeno de forma adequada como sistema.

Essa contextualização a respeito de sistema é fruto da aplicação dos pa-

radigmas cartesianos. O caráter reducionista, por exemplo, vê o todo como a simples soma das partes. Capra afirma:

A excessiva ênfase ao método cartesiano levou a fragmentação característica de nosso pensamento em geral [...]. E levou a atitude generalizada de *reduccionismo na ciência* — a crença em que todos os aspectos e fenômenos complexos podem ser compreendidos se reduzidos às suas partes constituintes.¹

A visão cartesiana do especialista limita-se a entender as funções ou os processos gerenciais sob os seguintes prismas:

a) clareza da idéia e a tentativa de eliminação da-dúvida;

* Professor do Departamento de Administração da Universidade de Brasília e da Universidade Estadual de Goiás é mestrando de administração da UnB.

1 Fritjof Capra, *O ponto de mutação, a ciência, a sociedade e a cultura emergente*, São Paulo, Cultrix, 1998, p. 55, grifo meu.

- b) redução do todo a um conjunto da soma das partes;
- c) a compreensão do todo pelas partes sequenciais de sua causalidade; e
- d) pela tentativa exaustiva de recensões até estar seguro de não ter esquecido nada.

Portanto, em determinadas situações, os especialistas baseiam suas concepções na abordagem clássica de administração — Taylor e Fayol — de fundamentação estritamente cartesiana, para caracterizar um sistema gerencial, isto é, os modelos gerenciais são concebidos considerando as premissas da evidência, causalidade, determinismo e exaustividade.

A crença cartesiana na verdade científica é, ainda hoje, muito difundida e reflete-se no cientificismo que se tornou típico de nossa cultura ocidental.²

A realidade sistêmica difere da realidade cartesiana.

A abordagem dos sistemas é um modo de pensar acerca dos elementos que compõem um organismo ou fenômeno, movendo-se além das partes componentes para a totalidade, para a con-

sideração de como funciona as subdivisões, e para um exame das finalidades para as quais o organismo funciona.³

O conceito de sistema transcende a visão da realidade cartesiana. A realidade sistêmica baseia-se na interdependência e na interrelação de suas partes constituídas, que formam uma totalidade, sobrepondo ao reducionismo e a causalidade.

A teoria de sistema está basicamente interessada pelos problemas de relações, de estrutura e de interdependência e não pelos atributos constantes do objeto.⁴

O processo sistêmico traduz-se na troca constante de informações entre partes de forma interdependente e com interação permanente, construindo um todo dinâmico.

As propriedades sistêmicas são destruídas quando um sistema é dissecado, física ou tecnicamente, em elementos isolados. Embora possamos discernir partes individuais em qualquer sistema, a natureza do todo é sempre diferente da mera soma de suas partes.⁵

2 Fritjof Capra, *O ponto de mutação, a ciência, a sociedade e a cultura emergente*, op. cit., p. 53, grifo meu.

3 Warner Peay Woodworth, "Prefácio", in: Ludwing Von Bertalanffy *et alii*, *Teoria dos sistemas*, Rio de Janeiro, FGV, 1976, p. ix.

4 Daniel Katz e Robert Kahn, *Psicologia social das organizações*, 3. ed., São Paulo, Atlas, 1987, p. 33.

5 Fritjof Capra, *O ponto de mutação, a ciência, a sociedade e a cultura emergente*, op. cit., p. 260.

Afinal: o orçamento da união é um sistema? Ou apenas uma visão cartesiana de especialistas buscando descrever suas funções? A partir de uma

fundamentação teórica de sistema e orçamento demonstraremos que o orçamento da união se constitui tecnicamente em um sistema.



FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

SISTEMA E SEUS COMPONENTES ELEMENTARES

Sistema se define, segundo Bertalanffy, como um complexo de elementos em interação, interação essa de natureza ordenada (não fortuita).⁶

Para Churchman,

os sistemas são constituídos de conjuntos componentes que atuam juntos na execução do objetivo global do todo.⁷

Rapoport explica que

um sistema não é meramente uma totalidade de unidades (partículas, indivíduos), cadauma governada por leis da causalidade que operam sobre elas, mas, antes, uma totalidade de relações entre as unidades.⁸

Assim, o pensamento sistêmico é formado pelo conjunto das partes inter-relacionadas que constituem um processo dinâmico de interação criando uma totalidade. Portanto, uma antítese do pensamento cartesiano onde as leis que governam o comportamento do todo são consideradas fundamentais.⁹

Assim, o pensamento sistêmico é formado pelo conjunto das partes interrelacionadas que constituem um processo dinâmico de interação criando uma totalidade. Portanto, uma antítese do pensamento cartesiano onde as leis que governam o comportamento do todo são consideradas fundamentais.

Le Moigne apresenta um paralelismo entre as visões cartesiana e sistêmica.¹⁰

-
- 6 Ludwig Von Bertalanffy, *Teoria dos sistemas*, Rio de Janeiro, FGV, "Série Ciências Sociais", 1976, p. 1.
 - 7 C. West Churchman, *Introdução à teoria dos sistemas*, Petrópolis, Vozes, 1971, p. 27.
 - 8 Anatol Rapoport, *Teoria dos sistemas*, Rio de Janeiro, FGV, "Série Ciências Sociais", 1976, p. 27, grifo meu.
 - 9 Idem.
 - 10 Le Moigne, *apud* Waldyr Viegas, "Visão cartesiana e visão sistêmica: um paralelismo", Brasília, UnB, 1977, pp. 8-23, s/d, mimeo.

TABELA 1

VISÃO CARTESIANA E VISÃO SISTÊMICA: UM PARALELISMO *

PARADIGMA CARTESIANO	PARADIGMA SISTÊMICO
EVIDÊNCIA: a ideia clara e distinta possibilita eliminar a dúvida.	PERTINÊNCIA: qualquer objeto só se define em função das intenções implícitas ou explícitas do sujeito sobre ele.
ANÁLISE: reducionismo: o todo se reduz à simples soma das partes.	GLOBALISMO: qualquer objeto a ser conhecido deve ser visto como parte de um todo maior (o ambiente). Antes de ver sua estrutura interna, verificar quais as relações funcionais com o ambiente.
SÍNTESE: causalidade: conduzir em ordem os pensamentos, supondo mesmo uma ordem entre aqueles que não se seguem naturalmente.	TELEOLOGIA: finalidade/objetivo: interpretar o objeto não por ele mesmo, mas pelo seu comportamento e pelos projetos do sujeito em relação a ele.
ENUMERAÇÃO: exaustividade: fazer recensões tão completas que se esteja seguro de nada ter omitido.	AGREGATIVIDADE: buscar as variáveis que interessam ao sujeito, visto ser impossível exaurir o conhecimento sobre o objeto, sabendo-se de antemão que toda representação (modelo) é simplificadora.

* Fonte: Jean-Louis Le Moigne, *La théorie du système general: théorie de la modélisation*, Paris, Presses Universitaires de France, 1977. pp. 8-23.

São vários os tipos de sistemas conhecidos: o mecânico, o físico, o termodinâmico, o orgânico, o social, entre tantos outros, e são classificados em abertos e fechados, segundo o critério de terem ou não relações — trocas de energia — com o meio ambiente.¹¹

Os sistemas abertos apresentam as seguintes características comuns:

- 1) *Inputs* ou importação de energia — refere-se a importação de energias do meio ambiente.
- 2) *Throughputs* ou transformações — a energia importada do meio am-

biente é processada e transformada em produto.

- 3) *Outputs* ou exportação de energia — constitui-se na exportação da energia processada para o meio ambiente.

- 4) Sistema como ciclo de eventos —

O padrão de atividades de uma troca de energia tem um caráter cíclico. O produto exportado para o ambiente supre as fontes de energia para a repetição das atividades dos ciclos.¹²

- 5) Entropia —

O processo entrópico é uma lei universal da natureza, no qual todas as for-

11 C. West Churchman, *Introdução à teoria dos sistemas*, op. cit., 1971, pp. 50-60.

12 Daniel Katz e Robert Kahn, *Psicologia social das organizações*, op. cit., p. 35.

mas de organização se movem para a desorganização ou morte.¹³

A entropia — perda, desgastes e atri-
tos ocorrem no processo de utiliza-
ção e transformação de energia.

6) Entropia negativa — refere-se a ca-
pacidade dos sistemas abertos em
importar e em armazenar mais ener-
gia do que utiliza, buscando deter o
processo entrópico.

7) Homeostase — Para Capra

é um estado de equilíbrio dinâmico
transacional, em que existe grande fle-
xibilidade; em outras palavras, o siste-
ma tem um grande número de opções
para interagir com o meio ambiente.¹⁴

8) *Feedback* ou retroalimentação —
é a capacidade que os sistemas têm
em ajustar a conduta futura em fun-
ção do desempenho pretérito.¹⁵
Para Bertalanfy,

em um sistema que responde a uma
perturbação externa, parte do *output*
é lançado de volta ao *input*, de forma
a controlar a função do sistema, seja
para manter um estado desejado, seja
para orientar o sistema para uma
meta.¹⁶

9) Equifinalidade — segundo Katz e
Kahn,

um sistema pode alcançar, por uma va-
riedade de caminhos, o mesmo estado
final, partindo de diferentes condições
iniciais.¹⁷

10) Diferenciação — Nos sistemas
abertos, os padrões difusos e glo-
bais são substituídos por funções
mais especializadas. Os sistemas
primários — globais — deslo-
cam-se para diferenciação através
da especialização das funções, de-
vido às relações dinâmicas que es-
tabelecem mecanismos regulató-
rios de retroalimentação.¹⁸

ORÇAMENTO E SEUS PRINCÍPIOS BÁSICOS

A administração de uma entidade —
independente de sua natureza jurídica
— tem no orçamento um instrumento
orientador das decisões que devem ser
tomadas no sentido de consecução de
seus objetivos, por meio da materiali-
zação das ações planejadas e progra-
madas para um determinado período
financeiro.

13 Daniel Katz e Robert Kahn, *Psicologia social das organizações*, op. cit., p. 35.

14 Fritjof Capra, *O ponto de mutação, a ciência, a sociedade e a cultura emergente*, op. cit., p. 266.

15 Norbert Wiener, *Cibernética e sociedade — o uso humano de seres humanos*, São Paulo, 1993, p. 33.

16 Ludwig Von Bertalanfy, *Teoria dos sistemas*, op. cit., p. 13.

17 Daniel Katz e Robert Kahn, *Psicologia social das organizações*, op. cit., p. 41.

18 Idem.

Na esfera pública, o orçamento permite a identificação dos recursos disponíveis, que serão aplicados segundo critérios de prioridade, afinados com a política adotada pelo governo. Jeze afirma que o orçamento é antes de tudo um plano político. É a ação governamental para o exercício por vindouro.¹⁹

A corroborar esse pensamento, Machado Jr. expressa, ao enfatizar a técnica orçamentária, a seguinte posição:

A orçamentação é o processo pelo qual as metas estabelecidas ao plano e na programação, expressas em termos físicos e financeiros, são conduzidas à realização prática.²⁰

O conceito moderno de orçamento diferencia-se dos padrões globais descritos pelo orçamento clássico de previsão das quantias monetárias que, num determinado período, devem entrar e sair dos cofres públicos.²¹

Machado Jr. sedimenta a argumentação afirmando:

O orçamento clássico, cuja origem se identifica com as das instituições democráticas representativas, era uma peça de previsão das receitas e autorização das despesas públicas, classificadas por *objeto*, sem se cogitar das necessidades reais da administração e da população, nem dos objetivos econômicos sociais a atingir com sua execução.²²

Modernamente, o orçamento é conceituado como instrumento que apresenta, em primeiro plano, os objetivos e as metas que a administração pública decide levar a efeito em determinado período financeiro. Porém, vai além, pois assume o caráter de instrumento múltiplo, isto é, político, econômico, programático — de planejamento —, gerencial — de administração e controle — e financeiro.²³

Segundo a Secretaria de Orçamento Federal:

Orçamento público é uma lei que, entre outros aspectos exprime em termos financeiros a alocação dos recursos públicos. Trata-se de um instrumento de

19 Jeze *apud* Dineu Mazalli Seixas, apostila de administração financeira e orçamentária, Brasília, Centro de Ensino Unificado de Brasília, 1985, p. 1.

20 J. Teixeira Machado Jr., *A técnica do orçamento-programa no Brasil: incluindo comentários à classificação funcional-programática*, Rio de Janeiro, Ibam, 1979, p. 11.

21 Paulo Sandroni, *Dicionário de administração e finanças*, São Paulo, Best Seller, 1996, p. 368.

22 J. Teixeira Machado Jr., *A técnica do orçamento-programa no Brasil: incluindo comentários à classificação funcional-programática*, op. cit., p. 1, grifo meu.

23 Osvaldo Maldonado Sanches, *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*, Brasília, Prisma, 1997, p. 168.

planejamento que espelha as decisões políticas, estabelecendo as ações prioritárias para atendimento das demandas da sociedade, em face a escassez de recursos. Apresenta múltiplas funções — de planejamento, contábil, financeira e de controle.²⁴

O Orçamento Geral da União — que abrange os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário — é a expressão econômico-financeira do programa de trabalho do governo, em consonância com as políticas, diretrizes e metas da administração pública federal. É descrito pelo conjunto de leis de iniciativa do Executivo, conforme expresso no art. 165 da Constituição Federal:

Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I- o plano plurianual;
- II- as diretrizes orçamentárias;
- III- os orçamentos anuais.

Em termos orçamentários essas leis apresentam as seguintes finalidades:

- a) Plano Plurianual – PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas para os programas de ação continuada da administração pública federal, no que concerne ao comprometimento do Poder Executivo e Legislativo na distribuição de recursos destinados ao investimento público.
- b) Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO prioriza as metas do Plano Plu-

rianual – PPA, servindo de base para elaboração da Lei de Orçamento Anual – LOA, bem como dispõe sobre as alterações da legislação tributária.

- c) Lei de Orçamento Anual – LOA compreende a previsão da receita e a fixação das despesas do governo federal, referentes aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. É composto pelos orçamentos fiscal, de investimentos e seguridade social.

Quanto à sua periodicidade, vigência e prazos, o art. 35, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, na falta da regulamentação do art. 165 § 9, I, II dispõe:

Até entrada em vigor de lei complementar a que se refere o art. 165 § 9, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I- O projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido por sanção até o encerramento da sessão legislativa.

II- O projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para a sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

24 Ministério do Planejamento e Orçamento – Secretaria de Orçamento Federal, Projeto de Lei Orçamentária para 1999 – Resumo, Brasília: SOF/DEGIN/CGCON, p. 1.

III- O projeto de Lei Orçamentária Anual será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Como instrumento político do regime representativo, o orçamento constituiu-se no meio de legitimação do plano de ação governamental e do controle democrático sobre o executivo com objetivo de impedir a arbitrária instituição de impostos, avaliar os gastos e conciliar os interesses divergentes dos vários grupos da sociedade.²⁵ Prerrogativa dada pela Constituição Federal art. 166 ao Congresso Nacional:

Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma de regimento comum.

Além da apreciação e análise e aprovação das leis orçamentárias, cabe, também, ao Congresso Nacional exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União como entidade de controle externo, de acordo com o art. 70 da Constituição Federal:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto a legalidade, legitimidade e economicidade, aplicação de subvenções e renúncias de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo [...].

O Congresso Nacional exerce o controle externo com auxílio do Tribunal de Contas da União (CF art. 71). A lei 4320/64, art. 82 § 1º expressa:

As contas públicas serão submetidas ao Poder Legislativo com parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário compete manter a atividade de controle interno com a finalidade (CF art. 74) de exercer o acompanhamento, a fiscalização e avaliação dos resultados da execução dos orçamentos da União, dos programas de governo e da gestão dos administradores públicos.

Após a aprovação do Congresso Nacional, a sanção presidencial e a publicação da lei Orçamentária, inicia-se imediatamente a sua execução.²⁶ É quando é feita as programações de

25 Osvaldo Maldonado Sanches, *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*, op. cit., p. 169.

26 Osvaldo Maldonado Sanches, "O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da constituição de 1988", *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Vol. 27 (4), pp. 54-76, out/dez 1993.

desembolso e ajustamento ao fluxo de dispêndio da arrecadação. A Lei 4320/64, nos art. 47 e 48 expressa:

Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e combate nos limites nelas fixados aprovará um quadro de cotas [...] da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.

A fixação das contas [...] atenderá aos seguintes objetivos:

- a) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil, a soma de recursos necessários e suficientes à melhor execução do seu programa anual de trabalho;
- b) manter, durante o exercício, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realiza-

da de modo a reduzir o mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

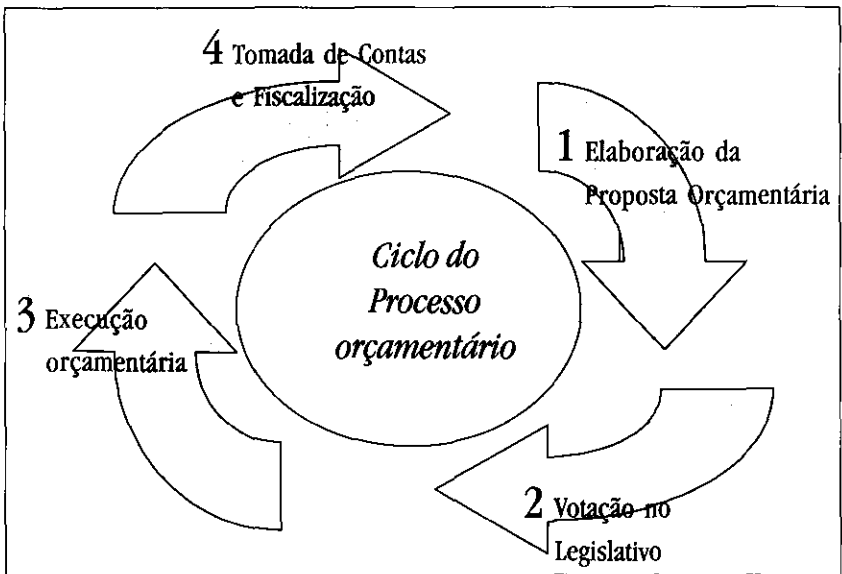
Assim, o processo orçamentário define-se por uma série de etapas que se repete em períodos prefixados. As leis orçamentárias são elaboradas, votadas, executadas e seus resultados avaliados. É o ciclo orçamentário, tal com representado na Figura 1.

O ciclo desse processo pode ser assim descrito:

- 1) *elaboração das propostas de leis orçamentárias* — é a fase que se formulam os planos de trabalho do governo, estima-se a receita e calculam-se os quantitativos da despesa.

FIGURA 1

O CICLO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO



2) *Votação no Legislativo* — é quando as leis orçamentárias são encaminhadas ao Congresso Nacional para discussão, votação e aprovação.

3) *Execução orçamentária* — É a fase na qual são realizados a programação de execução, a liquidação e o pagamento de despesas, re-

ferente a Lei de Orçamento aprovada em consonância com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

4) *Tomada de contas e fiscalização* — ação constante a execução do orçamento que leva a efeito a fiscalização, controle e avaliação das contas públicas.



A VISÃO SISTÊMICA DO ORÇAMENTO DA UNIÃO

A concepção de um modelo sistêmico de orçamento está fundamentado na organicidade, finalidade, globalidade e agregatividade das etapas do ciclo orçamentário, que descreve suas partes integrantes, interdependentes e interagentes.

O *Manual de elaboração do orçamento por programas de Minas Gerais*, citado por Silva (1973, p. 89-90) caracteriza muito bem esse modelo ao definir orçamento como:

O instrumento responsável pela efetivação do processo orçamentário com uma estrutura na qual estejam precisamente determinadas suas unidades constitutivas, as responsabilidades que competem a cada uma delas, suas relações internas e externas, os procedi-

mentos a utilizar e os recursos para que se opere eficientemente.²⁷

Dessa forma, considerando o processo orçamentário como base para um modelo sistêmico de orçamento é possível descrever o orçamento da União como um sistema.

O sistema orçamentário da união está organizado em quatro partes interdependentes, interativas que se complementam num processo contínuo de interrelacionamento, conforme diagrama da Figura 2.

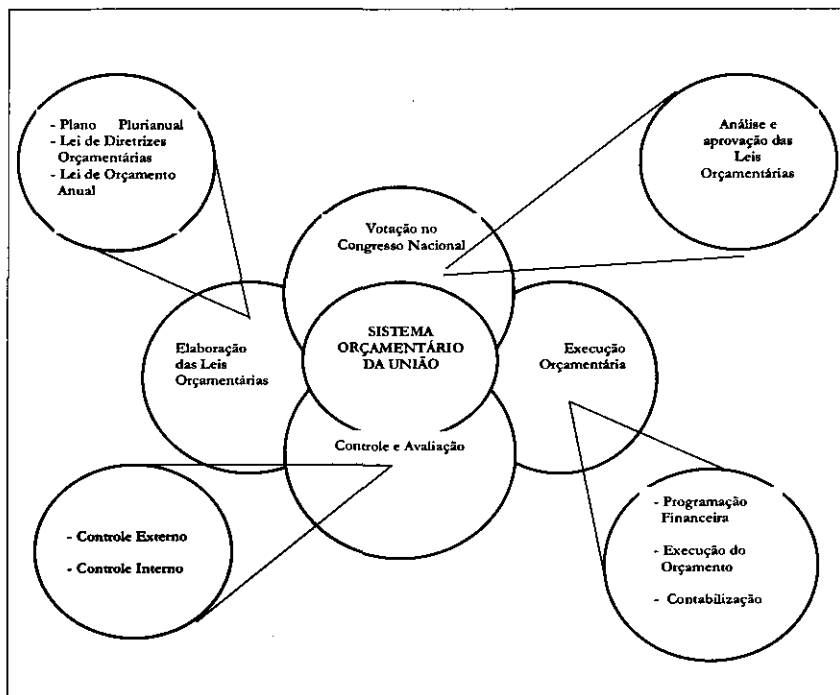
Portanto, o sistema orçamentário da União é composto de quatro subsistemas a saber:

- a) subsistema de elaboração das propostas de leis orçamentárias;
- b) subsistema de aprovação das leis orçamentárias;
- c) subsistema de execução orçamentária;

27 José Afonso da Silva, *Orçamento-programa no Brasil*, São Paulo, Revistas dos Tribunais, 1973, pp. 89-90.

FIGURA 2

O SISTEMA ORÇAMENTÁRIO DA UNIÃO



d) subsistema de controle e avaliação.

A seguir, apresentamos as principais entradas — inputs — e saídas — outputs — dos subsistemas.

SUBSISTEMA DE ELABORAÇÃO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

Inputs

- a) Políticas e diretrizes gerais de governo;
- b) Objetivos e metas gerais específicas ou regionalizadas da Administração

Pública Federal;

- c) Previsão de receitas e identificação de fontes de financiamentos;
- d) Estimativa da receita a ser arrecadada e a previsão de gastos projetados;
- e) Diagnóstico de situação econômico-financeira do país.

Outputs

- a) Proposta de projeto de Lei do Plano Plurianual;

- b) Proposta de projeto de lei da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- c) Proposta de projeto de lei de Orçamento anual;

SUBSISTEMA DE APROVAÇÃO
DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS

Inputs

- a) Proposta de projeto de Lei do Plano Plurianual;
- b) Proposta de projeto de lei da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- c) Proposta de projeto de lei de Orçamento anual.

Outputs

- a) Leis orçamentárias aprovadas e sancionadas.

SUBSISTEMA DE
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Inputs

- a) Lei Orçamentária Anual, aprovada e publicada;
- b) Quadro de Detalhamento da Despesa;
- c) Programação Financeira;
- d) Previsões de crédito e liberações de recursos financeiros.

Outputs

- a) Relatórios de execução orçamentária;
- b) Relatórios de execução financeira;
- c) Balancetes, demonstrativos e balanços, contabilidade;
- d) Relatórios de execução física;
- e) Relatórios de fiscalização e auditoria técnica, contábil e administrativa.

SUBSISTEMA DE
CONTROLE E AVALIAÇÃO

Inputs

- a) Relatórios de execução orçamentária, financeira, contábil e física;
- b) Relatórios de fiscalização e auditoria técnica, contábil e administrativa.

Outputs

- a) Informações sobre o processo orçamentário quanto à probidade do administrador público, o emprego do recurso público e o cumprimento da Lei de orçamento;
- b) Relatórios técnicos de sugestões para ajustamento e correções de planos e programas.



CONCLUSÃO

Por fim, podemos afirmar que, tecnicamente, o Orçamento da União é um sistema? Sim. O Orçamento da União é um sistema, pois possui todas as características que são prescritas pela teoria geral de sistemas.

O Orçamento da União é o conjunto de partes descrito pelo processo orçamentário. São interdependentes, com objetivo e finalidades próprios; são iterativos, isto é, formam uma totalidade; são interrelacionados, ou seja, trocam relações entre si e o ambiente (a sociedade), produzindo sinergia.

Além das características elementares dos sistemas abertos de importação de energia — *inputs* —, transformação — *throughputs* —, exportação de energia — *outputs* — entropia e entropia negativa, destacamos, ainda, as seguintes:

- a) *Ciclos de eventos* — o orçamento da união tem um padrão contínuo de fornecimento de energia para os ciclos subseqüentes, evidenciado pelo princípio da anualidade orçamentária.
- b) *Homeostase* — as diversas maneiras dos subsistemas interagirem com o ambiente — governo/sociedade —, mediante a aplicação do orçamento, traduz o estado de equilíbrio dinâmico do sistema orçamentário da união.

c) *Retroalimentação (feedback)* — os instrumentos de controle interno e externo produzem informações de ajustamento e correções que reorientam as ações futuras.

d) *Equifinalidade* — políticas, objetivos e metas governamentais traduzidas nas leis orçamentárias, apresentam diferentes caminhos — diretrizes de execução orçamentária — mas que levam a busca do mesmo estado final, ou seja, o atendimento das demandas da sociedade;

e) *Diferenciação* — é facilmente caracterizado pela evolução do orçamento clássico para orçamento moderno — os padrões globais cedem lugar para funções especializadas.

Contudo, é preciso atentar para o fenômeno que a relação do sistema como o meio ambiente poderá promover modificações significativas no modelo sistêmico idealizado.

A necessidade de buscar o equilíbrio dinâmico das partes para se ajustar a realidade sistêmica é um ponto referencial de mudança.

Ações do governo adotando rígidas medidas orçamentárias, por exemplo, impõem mudanças nas relações com a sociedade, induzindo o redesenho do sistema para adequá-lo a realidade vigente.

O Sistema Orçamentário da União tem como finalidade precípua não so-

mente preocupar-se com a previsão da receita e fixação das despesas, mas interagir informar a sociedade sobre o desempenho governamental, dos agen-

tes políticos e administrativos, na execução de programas, políticas, diretrizes, metas e objetivos estabelecidos nas Leis Orçamentárias.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BELCHIOR, Procópio G. *Orçamento-programa*, 2. ed., Rio de Janeiro, Pallas, 1976.
- BERTALANFFY, Ludwig Von. *Teoria dos sistemas*, Rio de Janeiro, FGV, "Série Ciências Sociais", 1976.
- BRASIL. Constituição, 1998, República Federativa do Brasil, Brasília: Senado Federal/Centro Gráfico, 1988.
- . Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, Brasília, 3. ed., Atlas, Vol. 19, (Manuais de Legislação Atlas).
- . Ministério do Planejamento e Orçamento – Secretaria de Orçamento Federal. Projeto de Lei Orçamentária para 1999 – Resumo – Brasília: SOF/DEGIN/CGCON, 1988.
- CAPRA, Fritjof. *O ponto de mutação – A ciência, a sociedade e a cultura emergente*, São Paulo, Cultrix, 1998.
- CENTRO DE ENSINO TECNOLÓGICO DE BRASÍLIA, Programa de Capacitação Gerencial para Administradores do Sistema Educacional dos Municípios, Administração orçamentária e financeira, manual II, Brasília, CETEB, 1989.
- CHURCHMAN, C. West. *Introdução à teoria dos sistemas*, Petrópolis, Vozes, 1971.
- KATZ, Daniel & KAHN, Robert. *Psicologia social das organizações*, 3. ed., São Paulo, Atlas, 1987.
- MACHADO JR, J. Teixeira. *A técnica do orçamento-programa no Brasil: incluindo comentários à classificação funcional-programática*, Rio de Janeiro, IBAM, 1979.
- MELO, Fernando Achilles de Faria. *Desenvolvimento das organizações: uma opção integradora*, Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos, 1978.
- RAPOPORT, Anatol. *Teoria dos Sistemas*, Rio de Janeiro, FVG, "Série Ciências Sociais", 1976.
- SANCHES, Osvaldo Maldonado. *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*, Brasília, Prisma, 1997.

- . “A participação do poder legislativo na análise e aprovação do orçamento”, *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Ano 33, n. 131, pp. 59-77, jul-set 1996.
- . “O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da constituição de 1988”, *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Vol. 27 (4), pp. 54-76, out-dez 1993.
- SANDRONI, Paulo. *Dicionário de administração e finanças*, São Paulo, Best Seller, 1996.
- SEIXAS, Dineu Mazalli. “Apostila de administração financeira e orçamentária”, Brasília, Centro de Ensino Unificado de Brasília, 1985, mimeo.
- SERRA, José. *Orçamento no Brasil, as raízes da crise*, São Paulo, Atual, 1994.
- SILVA, José Afonso da. “Orçamento-programa no Brasil”, São Paulo, *Revistas dos Tribunais*, 1973.
- VIEGAS, Waldyr. “Visão cartesiana e visão sistêmica: um paralelismo”, Brasília, UnB, (s/d), mimeo.
- WIERNER, Norbert. *Cibernética e sociedade, o uso humano de seres humanos*, São Paulo, 1993.
- WOODWORTH, Warner Peay. “Prefácio”, in Ludwing Von Bertalanffy *et alii*, *Teoria dos Sistemas*, Rio de Janeiro, FGV, 1976.

