

ORÇAMENTO PÚBLICO COMO FERRAMENTA GERENCIAL: O CASO UDESC

Márcio Metzner*
Nério Amboni **

RESUMO

Este trabalho trata da questão da administração pública, focado no orçamento público, com o objetivo principal de identificar e analisar os procedimentos utilizados pela UDESC na elaboração de propostas e na execução orçamentária dos últimos cinco anos, avaliando se os mesmos foram utilizados como ferramenta gerencial para o fortalecimento e desenvolvimento da Universidade. Para a consecução deste objetivo, buscou-se estabelecer um referencial teórico sobre a evolução da administração pública brasileira e o processo orçamentário, discorrendo ainda sobre planejamento estratégico para entidades públicas. Foram apresentadas sugestões visando o estabelecimento de propostas de procedimentos que auxiliassem na integração do planejamento com o orçamento, ação esta que poderia contribuir como ferramenta gerencial para o desenvolvimento não só da entidade analisada, mas teria similaridade nos demais órgãos públicos nas mais diversas esferas.

Palavras-chave: administração pública - Orçamento público

* Contador – Centro de Ciências Tecnológicas
Universidade do Estado de Santa Catarina
Mestre em Administração
Universidade do Estado de Santa Catarina
E-mail: marciom@joinville.udesc.br

** Professor Universitário – Centro de Ciências da Administração
Universidade do Estado de Santa Catarina
Doutor em Engenharia de Produção
Universidade Federal de Santa Catarina
E-mail: amb@brturbo.com.br

1 INTRODUÇÃO

Para garantir o cumprimento das obrigações constitucionais, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem instituir tributos, na forma de impostos e taxas, desde que providos de Lei. Nosso País passa por um alento econômico, batendo recordes de arrecadação. Todavia, esta arrecadação, que beira os 45% do PIB, acaba por ser utilizada de forma equivocada, na mão de políticos corruptos, funcionários despreparados, empresas inescrupulosas.

Para evitar estes males, que tanto afligem o povo brasileiro, que paga e nem sempre recebe a contrapartida do Estado, a Constituição Federal regulamentou, em seus artigos 165 a 167, a figura do Orçamento Público, que já estava previsto na Lei n^o 4.320/64.

Orçamento Público é o planejamento feito pela Administração Pública para atender, durante determinado período, aos planos e programas de trabalho por ela desenvolvidos, por meio da planificação das receitas a serem obtidas e pelos dispêndios a serem efetuados, objetivando a continuidade e a melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços prestados à sociedade. (LIMA, 2000, p.19).

Entretanto, o mecanismo complexo da elaboração de Lei Orçamentária Anual, passando pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pelo Plano Plurianual, acaba por “atormentar” os gestores públicos, fazendo da poderosa ferramenta “Orçamento” uma vilã, uma obrigação, quando na verdade a mesma deveria ser utilizada de maneira gerencial, fazendo a ligação entre as receitas e as despesas públicas, retornando com efetividade ao povo brasileiro.

Assim, o objetivo do trabalho é identificar e analisar os procedimentos utilizados pela UDESC em relação à elaboração de propostas e a execução orçamentária, avaliando se os mesmos foram utilizados como ferramenta gerencial para o fortalecimento e desenvolvimento da UDESC como um todo.

Para tanto, apresentam-se fundamentos teóricos e práticos discutidos pelos autores acerca do surgimento e evolução do Estado, planejamento estratégico em organizações públicas e orçamento público.

A utilização do orçamento como um norteador dos rumos da Universidade, que é multi-campi, devem atender ao planejamento de curto, médio e longo prazo, tornando mais clara a relação entre os vários gestores e fundamentando as discussões em torno da divisão dos recursos e de sua utilização.

Os resultados apresentados a seguir foram obtidos junto ao *site* da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), no caso dos repasses do Estado (duodécimos) e no sistema de administração orçamentária do Estado (CIASC), com a obtenção dos relatórios RORC797 e IORC500.00.

Os dados são referentes aos exercícios de 2000 a 2004, período este em que, além de compreender o início da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, compreende a gestão parcial de dois governadores de Estado, além de quatro Reitores, entre eleitos e *pro-tempores*.

Os exercícios são divididos por fonte de recursos, visto que as mesmas têm funcionamento distinto no que tange ao planejamento. Enquanto os recursos governamentais (Fonte de Recursos 00) têm sua previsão orçamentária indicada pelo Executivo, as demais fontes, de Convênios (FR 50) e Próprias, referentes a taxas e emolumentos (FR 40), são estimados pela própria Universidade. O estudo foi concentrado na análise dos recursos provenientes dos repasses constitucionais do Executivo (duodécimos).

A entidade analisada foi a Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC – instituída em 20 de maio de 1965, pelo Decreto nº 2.802, denominada então como Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina, com a incorporação das unidades já existentes em Florianópolis e Joinville. Atualmente, conta com aproximadamente 7.000 alunos em seus cursos de Graduação e Pós-Graduação, com 1.300 funcionários, entre professores técnico-administrativos.

2. A EVOLUÇÃO DO ESTADO

Na administração pública patrimonialista, o aparelho do Estado funcionava como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuíam status de nobreza real. Enfim, a *res publica* não se diferia da *res principis*.

Conseqüentemente, os governantes confundiam interesses privados com os públicos, utilizando recursos do Estado para a distribuição de favores pessoais. Segundo Holanda (1995, p.145), “as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos”, da sociedade.

Bresser Pereira (1998, p.47) afirma que no patrimonialismo “o patrimônio público e o privado eram confundidos; o Estado era entendido como propriedade do Rei. Os cargos públicos eram com freqüência propriedades de uma nobreza burocrática”.

Embora ainda hoje sejam evidenciadas práticas clientelistas e personalistas, desde os anos 30 o Estado brasileiro vem implantando reformas com o intuito de superar os vícios da era patrimonialista. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Neste novo momento histórico, o patrimonialismo torna-se inaceitável, permitindo que o modelo burocrático, com seus acertos e disfunções, substitua o modelo administrativo público brasileiro.

A administração pública burocrática surgiu na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista.

Weber (*apud* CAMPOS, 1978, p.31), descreveu as organizações burocráticas de uma perspectiva dimensional, enumerando uma série de atributos organizacionais que, presentes, constituíam a forma burocrática da organização. Estes atributos são: caráter legal das normas e regulamentos, o caráter formal das comunicações, o caráter racional e divisão do trabalho, a impessoalidade nas relações, a hierarquia da autoridade, rotinas e procedimentos padronizados, competência técnica e meritocracia, especialização da administração, profissionalização dos participantes e, por fim, completa previsibilidade do funcionamento.

Na administração burocrática, os controles administrativos, são sempre priorizados. Parte-se de uma desconfiança prévia não só nos administradores públicos, com também nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso, são sempre necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas. Assim, o controle, entendido como a garantia do poder do Estado, transforma-se na própria razão de ser do funcionário. Em conseqüência, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade.

Todavia, com a democracia imperando, a população passou a cobrar maior efetividade. Como o sistema público não conseguia atender as demandas, a burocracia passou a ser tratada como sinônimo de organização lenta, dispendiosa e incapaz de agir. De acordo com Mukai (1989, p.49), “enquanto na administração particular é

lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”. Apesar disso, vem se procurando maneiras de impor às empresas públicas flexibilidade, eficiência e interação, condições essenciais para justificarem estas empresas junto a sociedade.

Tendo em vista as inadequações do modelo burocrático, o mesmo sofreu sucessivas tentativas de reforma. As experiências se caracterizaram pela ênfase na extinção e criação de órgãos e pela constituição de estruturas paralelas visando alterar a rigidez burocrática.

A partir da segunda metade do século XX surge a administração pública gerencial para atender à expansão das funções econômicas e sociais do Estado em função do desenvolvimento tecnológico e globalização da economia. O aparelho do Estado passa priorizar a eficiência e a qualidade na prestação dos serviços públicos, desenvolvendo uma nova cultura gerencial nas organizações de modo a possibilitar que, enfim, o cidadão passe a ser visto como cliente.

A administração pública gerencial representa, de certa forma, um rompimento com a administração pública burocrática. Todavia, ela está apoiada na anterior, mantendo flexibilizados alguns de seus princípios fundamentais. A diferença está baseada, essencialmente, na delegação de responsabilidades e na cobrança posterior de resultados. Deixa-se, assim, de se controlar os processos para concentrar-se nos resultados.

A administração pública gerencial passa a ver o cidadão como contribuinte de impostos e, sobretudo, como cliente dos seus serviços. Os resultados da ação do Estado deixam de ser considerados bons porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como apregoa a administração pública burocrática, mas sim porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas com eficiência.

3 ORÇAMENTÁRIO PÚBLICO

O sistema orçamentário nada mais é do que o conjunto de normas jurídicas, princípios e regras utilizadas pela Administração Pública na consecução do processo orçamentário. De acordo com Giaconomi (1994, p.173), “ao contrário do que acontecia no passado, hoje o orçamento deve ser visto como parte de um sistema maior, integrado por planos e programas de onde saem as definições e os elementos que vão possibilitar a própria elaboração orçamentária”.

Machado Jr e Reis (1995, p.12) afirmam que “o orçamento é uma técnica cujo maior significado moderno consiste precisamente em ligar os sistemas de planejamento e de finanças pela expressão quantitativa financeira e física dos programas de trabalho do Governo”.

De acordo com Cruz (2001, p.17), “existe o pressuposto da necessidade do gestor público pensar e agir estrategicamente, estabelecendo uma visão futura relacionada ao progresso e melhoria da qualidade de vida da sociedade, destinatária das ações contempladas no planejamento e orçamento público”.

Por sua vez, Silva (1997, p.37) define o orçamento como “um plano de trabalho governamental expresso em termos monetários, que evidencia a política econômica-financeira do governo e em cuja elaboração foram observados os princípios da unidade, universalidade, anualidade, especificação e outros”.

A definição de Mauro (2001) evidencia o orçamento como o elemento de ligação do planejamento e das finanças, objetivando alcançar, com prudência, aos anseios da sociedade, ao afirmar:

O orçamento pode ser entendido como um conjunto de informações que evidenciam as ações governamentais, bem com um ele capaz de ligar os sistemas de planejamento e de finanças. Dele deve resultar um instrumento efetivo de programação que possibilite a concretização e a avaliação das ações de governo, assim como a reformulação dos planos a tempo de assegurar o equilíbrio financeiro. (MAURO – 2001, p.5)

Em 1964, com a publicação da Lei no 4.320, que instituiu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, foi consolidado o escopo básico do processo orçamentário brasileiro. Cabe destacar que ainda hoje é a principal diretriz para a elaboração do orçamento, apesar de várias alterações que foram sendo realizadas ao longo desses anos.

O artigo 165 da Constituição Federal vigente estabelece que leis, de iniciativa do Poder Executivo, estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

De acordo com Chalfun (2001, p.31), o Plano Plurianual é um importante instrumento de planejamento pela sua anterioridade, pelo seu conteúdo mais geral e de longo prazo, servindo, por conseguinte, de norte à elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias que, por sua vez, normatiza a própria Lei Orçamentária Anual. A figura a seguir resume estas relações e respectivos conteúdos:

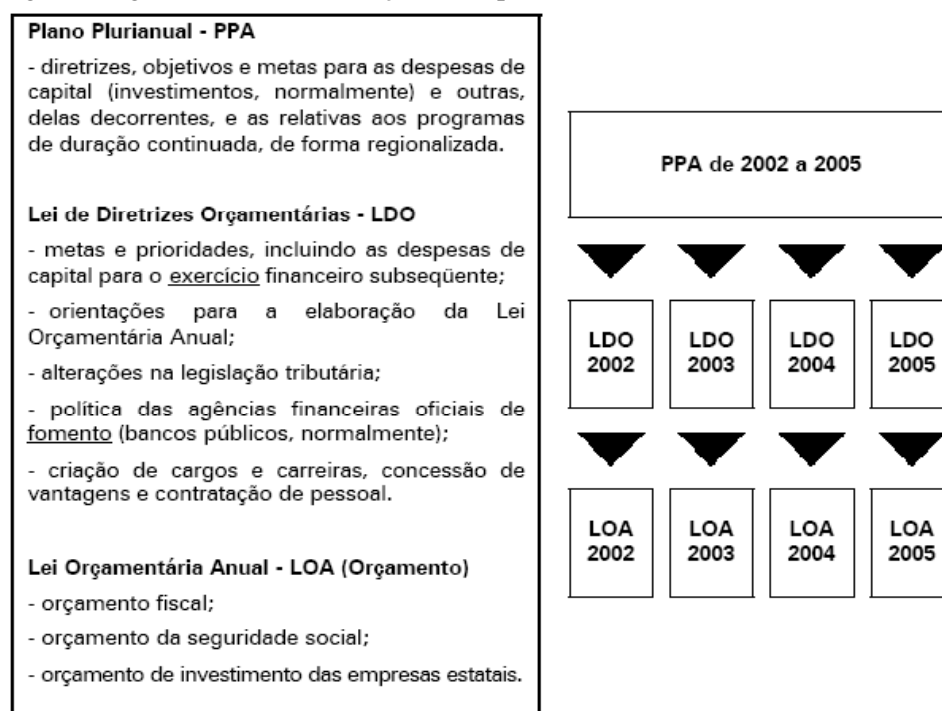


Figura 1 – Ciclo orçamentário

Chalfun (2001, p.26) define o PPA como “o instrumento para planejar as ações governamentais de caráter mais estratégico, político e de longo prazo, a ser considerado pelos administradores municipais” E continua: “Hoje, pode-se entender o PPA como um instrumento que evidencia o programa de trabalho do governo e no qual se enfatizam as políticas, as diretrizes e as ações programadas no longo prazo e os respectivos objetivos a serem alcançados, devidamente quantificados fisicamente”.

O PPA compõe-se, basicamente de dois módulos: a base estratégica e os programas. A base estratégica, para a UDESC, compreende a análise da situação atual e as diretrizes, objetivos e prioridades estabelecidas pelo Reitor que visem minimizar ou extinguir os

problemas existentes. Já os programas compreendem a definição dos problemas que se pretendem solucionar e o conjunto de ações (projetos, atividades), estruturas e pessoas motivadas para atingir estes objetivos estabelecidos. Assim, a base estratégica é o planejamento estratégico do Governo e os programas são os elementos integradores do planejamento com o orçamento e com a gestão.

Entre o planejamento estratégico, representado pelo PPA, e as ações cotidianas do ano seguinte, indicadas no orçamento anual, existe um elo de ligação que é a Lei de Diretrizes Orçamentárias, ou LDO. O objetivo desta lei é fazer a conexão entre o planejamento de longo prazo, com a execução propriamente dita, através da definição de metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente.

Se a LDO viabiliza a execução dos programas governamentais, a LOA detalha as despesas e as fontes de receita que as financiam. Resulta em um compromisso de executar os gastos nos limites nela fixados, uma vez que, tecnicamente, resultaram de um planejamento prévio.

A Lei Orçamentária Anual é o orçamento propriamente dito. Segundo Lima (2000, p.21), “o orçamento é um processo contínuo, dinâmico e flexível, que traduz, em termos financeiros, para determinado período, os planos e programas de trabalho, ajustando o ritmo de execução ao fluxo de recursos previstos, de modo a assegurar a contínua e oportuna liberação destes recursos”.

Assim, se já temos definidos os programas de governo e as ações a serem implementadas, podemos elaborar com segurança a proposta orçamentária. Mauro (2001) apresenta uma sugestão de técnica de programação para adoção nas prefeituras, conforme observamos abaixo, que pode ser estendida aos demais segmentos governamentais.

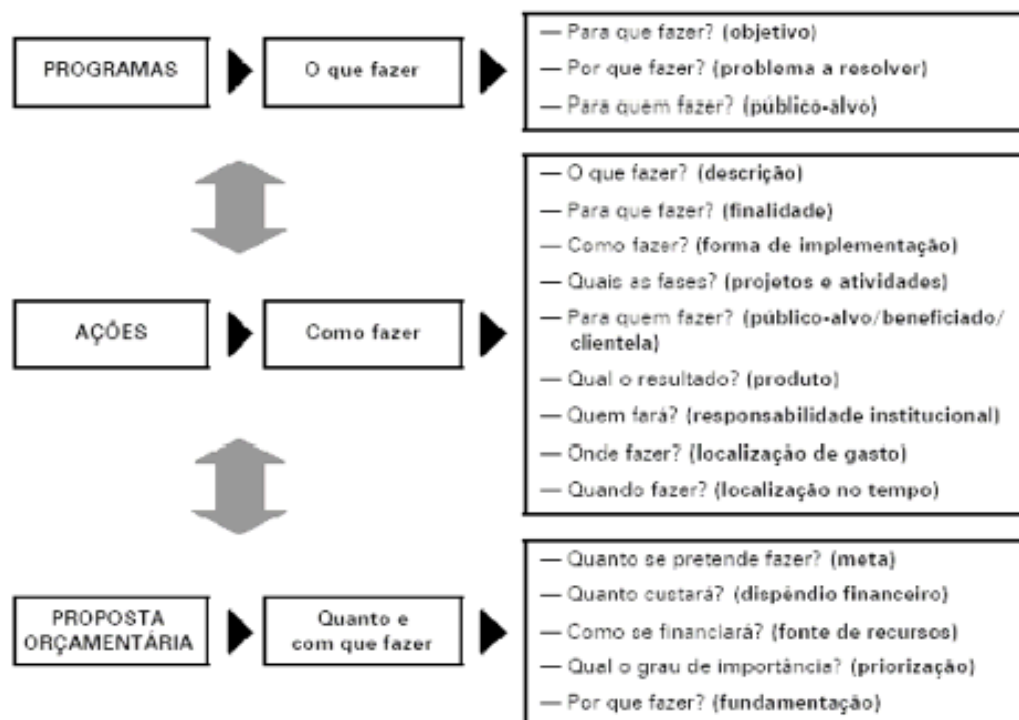


Figura 2 – Técnica de programação orçamentária

Machado Jr e Reis (1995, p.11), afirmam que o orçamento evoluiu para aliar-se ao planejamento, surgindo assim o orçamento-programa como especialização. Dizem ainda que “o orçamento não pode aparecer como subproduto do planejamento nem da

contabilidade”, mas deve existir “como ferramenta de ligação entre os sistemas de planejamento e de finanças”.

Observa-se, desta forma, que o orçamento-programa assume funções dinâmicas, visto que a primeira condição do método é apresentar os propósitos e objetivos governamentais. Em seguida, são apresentados os programas, isto é, os instrumentos a serem utilizados na consecução dos objetivos, bem como os custos dos programas. Por fim, apresenta medidas de desempenho para se avaliar a eficiência, eficácia e efetividade na execução dos programas.

O professor James Giacomoni (1994) procura ainda demonstrar o sistema orçamentário integrando ao planejamento, visto que o mesmo é fruto de uma programação de médio prazo. A figura a seguir representa esta integração, acrescentando ao modelo anterior as etapas de “elaboração e revisão dos planos” e “programação”:

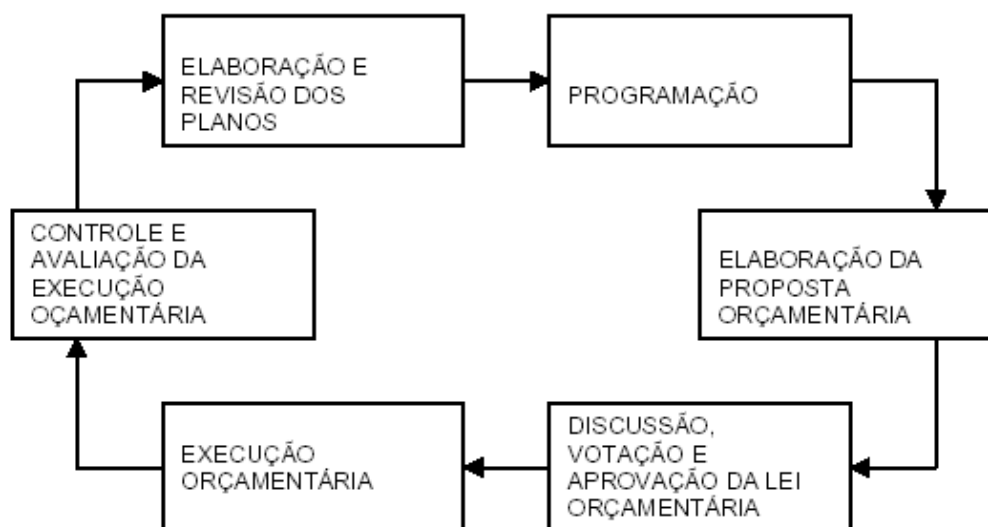


Figura 3 – Sistema orçamentário integrado com o planejamento

O planejamento das ações do governo não acaba quando se elabora a Lei Orçamentária Anual. O ciclo orçamento x planejamento demonstra a necessidade de constante reavaliação e ajustes, de forma a otimizar a utilização dos recursos financeiros. A programação de fluxo de caixa é fundamental para assegurar às unidades orçamentárias recursos suficientes para possibilitar a melhor execução de seu programa de trabalho, bem como para manter, durante o exercício, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, evitando assim eventuais déficits de caixa.

Como o orçamento anual decorre de um planejamento prévio e de uma estimativa de arrecadação de recursos, a legislação prevê a possibilidade de, durante o exercício, realocar recursos de acordo com as eventualidades não previstas inicialmente.

De acordo com a Lei 4.320/64, a abertura de créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificada. Os recursos podem ser provenientes de superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, de excesso de arrecadação, de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais e de operações de crédito autorizadas.

4 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Oliveira (1993) condensa, de forma clara, prática e integrada os vários aspectos da administração estratégica, ou seja, o planejamento, a organização, a direção, o controle e o desenvolvimento estratégico. A principal preocupação da administração estratégica, segundo esse autor, encontra-se na tentativa de projetar a organização em situações futuras desejadas.

Ainda segundo Oliveira (1993), a administração estratégica representa o modo de gestão que melhor atende à necessidade de abordagem mais ampla e interativa com a evolução da economia nacional e internacional. Isso ocorre porque os modelos de gestão têm passado por vários ajustes desde o início do século, de acordo com as conjunturas e peculiaridades de cada época.

Quanto às metodologias de planejamento estratégico para empresas públicas, foram estudadas as utilizadas por Allison, Kaye (1997), Rowley, Lujan e Dolence (1997) e Bryson (1995). Percebe-se uma relação muito estreita entre as metodologias apresentadas, sem nenhuma diferença substancial ao objetivo fim do planejamento estratégico. As diferenças maiores apontaram para as terminologias utilizadas pelos autores, o que leva para uma tendência de consenso entre os mesmos, configurando em um modelo geral de planejamento estratégico.

O modelo proposto por Bryson (1995) propõe que sejam seguidos dez passos, enfatizando que os julgamentos avaliativos em torno das ações e resultados devem ser uma constante durante todo o ciclo, ou seja, durante todos os passos propostos.

Acordo inicial sobre o processo de planejamento estratégico; esclarecimento das atribuições organizacionais e identificação dos mandatos da organização; desenvolvimento da missão e dos valores da organização; avaliação do ambiente interno e do ambiente externo; identificação dos problemas estratégicos que a organização se depara; formulação das estratégias para gerenciar os problemas estratégicos; revisão e adoção de um plano ou planos estratégicos; estabelecimento de uma visão organizacional efetiva para o futuro; desenvolvimento de um sistema efetivo para implementação do processo; e, reavaliação das estratégias e o processo de planejamento estratégico. Este processo de reavaliação iniciaria um novo ciclo estratégico.

5 DESCRIÇÃO DOS PROCEDIMENTOS UTILIZADOS PELA UDESC NA ELABORAÇÃO DAS PROPOSTAS ORÇAMENTÁRIAS

Em relação ao orçamento, o princípio da unidade exige que o Estado possua um orçamento único, com todas as suas receitas e despesas integradas em um só documento. Todavia, de acordo com o § 5º do Artigo 165 da Constituição Federal, as entidades autônomas como Autarquias e Fundações, embora integrem o orçamento consolidado do Estado, terão suas peças orçamentárias, bem como sua execução orçamentária, desligadas administrativamente do orçamento Estadual, tendo sua própria unidade e universalidade.

Na prática, o Executivo informa, na LDO, a estimativa de receita e, conseqüentemente, fixa o valor para elaboração do orçamento individualizado destas entidades para o exercício seguinte. Estes orçamentos serão integrados ao orçamento geral do Estado para fins da elaboração da Lei Orçamentária Anual do Estado.

No caso específico da UDESC, após a disponibilização da estimativa da receita é que se inicia o processo de elaboração do orçamento. Considerando o valor disponível para o exercício seguinte, realiza-se a provisão para as despesas de pessoal e sentenças judiciais. O restante é rateado entre as pró-reitorias e centros de ensino, além da

própria reitoria. São os pró-reitores e diretores de centro que decidem como utilizarão os recursos.

Até 2004 utilizavam-se índices que consideravam o tamanho de cada centro de ensino, número de alunos, área construída, entre outros, para esta distribuição. Assim, cada centro de ensino teria sua “cota” e fazia a distribuição orçamentária de acordo com a sua necessidade, no que se refere a despesas correntes, ou seja, despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Atualmente a distribuição se dá pelo tamanho dos campi, sendo que fatia expressiva das disponibilidades ficam alocadas junto a Reitoria da Universidade, sob a tutela da Pró-Reitoria de Administração.

Os recursos que sobravam após esta fase eram aplicados em despesas de capital (despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital), sendo que a alocação era feita pela Reitoria.

Em razão da Universidade não ter um planejamento a médio e longo prazo, talvez pelo fato de não ter a necessidade de estabelecer o seu plano plurianual, os critérios em relação a despesas de capital eram vagos, sendo ainda, na maioria das vezes, utópicos.

No período analisado, os recursos financeiros eram distribuídos mensalmente, de acordo com as disponibilidades. Não havia controle da execução orçamentária, visto que vários funcionários tinham acesso ao Subsistema de Elaboração Orçamentária – Programação Financeira, empenhando as despesas não no projeto/atividade correspondente, mas onde houvesse recursos orçamentários disponíveis.

Freqüentemente era necessário o remanejamento orçamentário com o objetivo de realocar orçamento para itens que, já no início do segundo semestre, estavam desprovidos. Este fato poderia ocorrer em razão de déficit orçamentários (orçamentos subdimensionados), receitas superestimadas ou ainda, em razão da falta de planejamento na distribuição dos recursos entre os diversos projetos/atividade da UDESC.

6. ANÁLISE DOS RESULTADOS OBTIDOS COM OS PROCEDIMENTOS UTILIZADOS PELA UDESC NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Considerando-se as despesas pelos seus grupos, nota-se que as despesas de pessoal e encargos sociais são quase sempre subestimadas quanto a real necessidade orçamentária. Assim, em apenas um dos últimos cinco exercícios o comprometimento neste grupo foi menor do que a estimativa inicial. Na média, os orçamentos foram deficitários em cerca de 4,7%, conforme se pode verificar na figura seguinte:

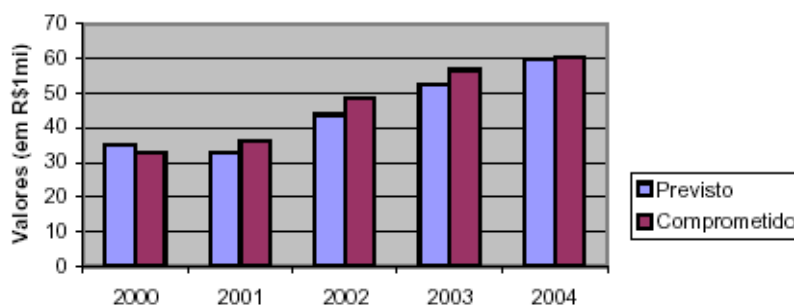


Figura 4 – Comparativo do comprometimento orçamentário de despesas de pessoal e encargos

Já em relação as demais despesas de custeio, percebe-se aparente equilíbrio no comprometimento do orçamento previsto, sendo que na média dos últimos cinco anos apenas 2,2% dos valores previstos deixaram de ser utilizados.

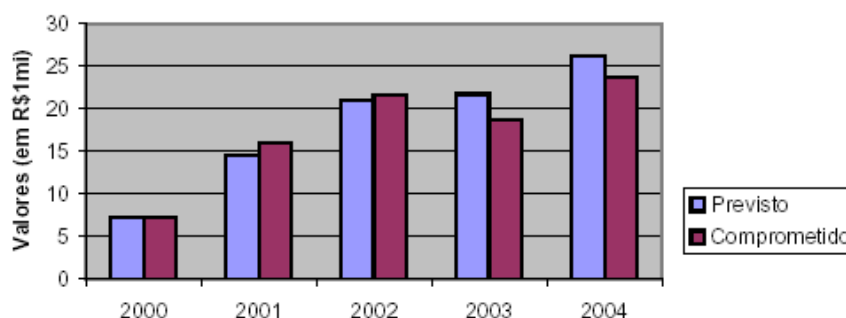


Figura 5 – Comparativo do comprometimento orçamentário de outras despesas de custeio

Todavia, o grupo que acaba tendo suas previsões comprometidas, seja por ajustes orçamentários internos ou pela inoperância em sua utilização, são as despesas com investimentos. No período analisado, apenas no exercício de 2000 foram comprometidos valores superiores ao orçamento inicial, e mesmo assim, este comprometimento ocorreu em razão do pífio valor destinado ao grupo (1,2% do orçamento total). Nos demais exercícios, que comprometiam em média 12,1% do orçamento geral, houveram cortes abruptos, sendo que em média, apenas 33,9% dos recursos propostos foram utilizados. A figura seguinte ilustra bem a situação acima descrita.

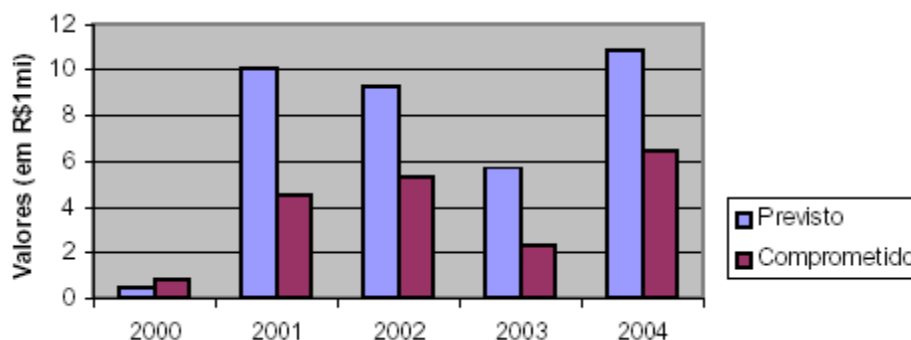


Figura 6 – Comparativo do comprometimento orçamentário de investimentos

Diante do exposto, observa-se que o orçamento público, na UDESC, não vem sendo utilizado como ferramenta gerencial, no que tange ao planejamento. Mas quais seriam os motivos destas distorções?

Um dos motivos mais relevantes é a falta de informações históricas, que permitam elaborar um planejamento a médio e longo prazo. Apesar destas informações estarem todas nos bancos de dados do sistema de administração orçamentária e patrimonial do Estado, em sistema desenvolvido pelo Centro Integrado de Automação de Santa Catarina – CIASC, as mesmas não são dispostas de forma clara, necessitando serem retrabalhadas, como realizamos neste estudo.

No período analisado verifica-se que a quantidade de itens orçamentários vem diminuindo ao longo dos anos. Todavia, as quantidades percentuais de itens que sofrem alterações, sejam aumentos ou diminuições, se mantém. Para piorar, existem itens que são acrescidos e diminuídos no mesmo exercício, o que mostra que até durante a correção com suplementações a Universidade não tinha domínio da utilização dos recursos. A figura seguinte demonstra esta análise.

Exercício	Total de itens orçamentários	Aumentos	Diminuições	Ambos	Inalterados
2000	106	33,0%	43,4%	11,3%	34,9%
2001	84	19,0%	11,9%	2,4%	71,4%
2002	96	28,1%	47,9%	11,5%	35,4%
2003	79	12,7%	8,9%	-	78,5%
2004	69	21,7%	89,9%	18,8%	7,2%

Figura 7 - Variação em relação ao planejado

Outra possível justificativa estaria embasada no fato de que a Universidade não possuía, no período estudado, em setor de planejamento devidamente estruturado, em condições de fomentar a Reitoria das informações necessárias. Sabe-se que hoje este setor já começa a ser estruturado, acreditando que os frutos começarão a ser colhidos em horizonte próximo.

Mas talvez o grande problema ainda seja outro: a falta de participação dos vários segmentos da Universidade na elaboração orçamentária. Observa-se que, sistematicamente, o orçamento foi elaborado por alguns poucos indivíduos, onde estes tomavam para si a responsabilidade de traçar e executar metas, deixando de lado o restante da comunidade universitária, que possuía total ignorância a respeito da figura do orçamento.

Apesar das tentativas de descentralização orçamentária, as mesmas foram muito tímidas, deixando ainda grande parte do orçamento centralizado na Reitoria da Universidade. Talvez traços da administração patrimonialista, centralizadora, ainda permaneça enraizada também na Universidade, fazendo do orçamento um instrumento de barganha. É importante frisar que esta prática, de centralização do poder, é comum em todas as esferas de Governo.

A cultura da UDESC fazia do orçamento apenas um documento formal, valorizando ações políticas em detrimento de ações administrativas, ou seja, o orçamento na Universidade ainda carregava as fortes características do orçamento brasileiro do início do século passado.

É importante frisar que neste trabalho não foram levados em consideração os pagamentos referentes a exercícios anteriores, ou seja, aqueles que foram executados e liquidados em um exercício, mas que só puderam ser quitados no exercício seguinte. Os gastos com despesas de exercícios anteriores são, historicamente, superiores a um milhão de reais, sendo que somente são consideradas se houver previsão financeira que a suporte.

Outro problema para o planejamento orçamentário é o fato de o Executivo Estadual elaborar a estimativa de receitas, em geral, com visão pessimista, como mostra a figura a seguir:

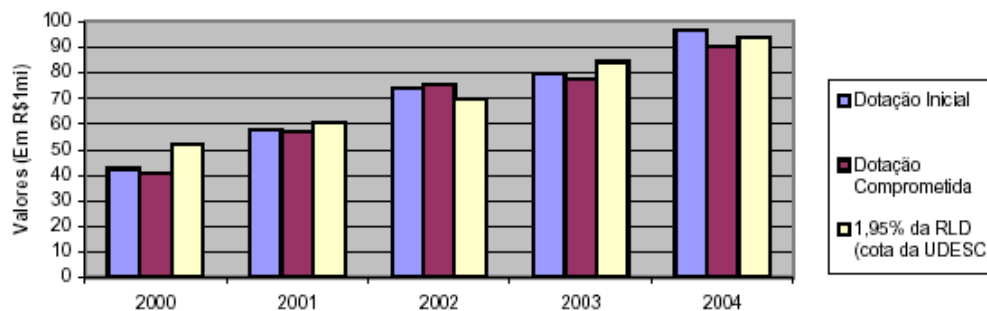


Figura 8 – Comparativo da execução orçamentária

Nota-se que as despesas comprometidas ainda assim ficam abaixo da proposta orçamentária inicial. Tal fato é justificado na execução orçamentária, que mesmo observando o comportamento da receita ao longo do exercício, só faz os ajustes necessários tardiamente, comprometendo a utilização dos recursos. É preciso lembrar, entretanto, que os ajustes na peça orçamentária precisam de apreço do Executivo, com aprovação do Legislativo, o que acaba acarretando na demora em se corrigir tais distorções.

A figura seguinte mostra a execução orçamentária do período analisado, demonstrando que as correções são efetuadas somente nos meses finais de cada ano, o que implica na impossibilidade de utilização de parte de recursos pela falta de tempo hábil para as etapas inerentes ao processo, como projetos e pareceres, processos licitatórios e empenhos.

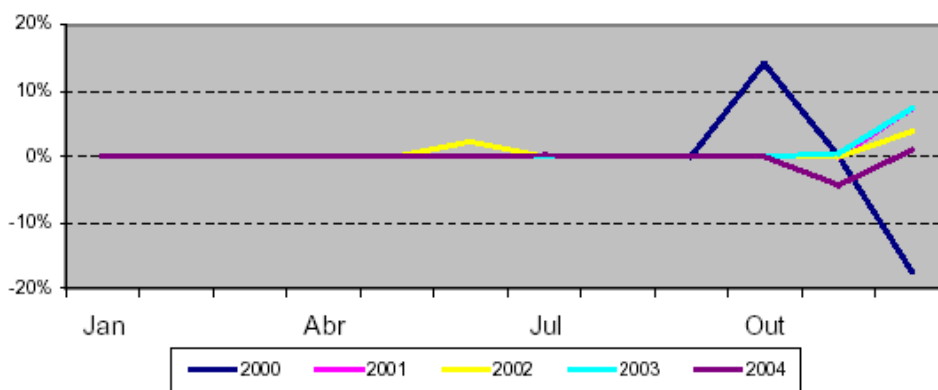


Figura 9 – Execução orçamentária – 2000/2004

7. APRESENTAÇÃO DE UMA PROPOSTA DE PROCEDIMENTOS QUE POSSIBILITE A EFETIVA UTILIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO COMO FERRAMENTA GERENCIAL NA UDESC

Como visto anteriormente, o plano plurianual compreende dois grandes módulos, que são a base estratégica e os programas. Assim, em relação às propostas orçamentárias cabe traçar um paralelo entre planejamento estratégico e orçamento público.

A análise da situação atual, as diretrizes, prioridades e objetivos estabelecidos pelo Reitor, no caso da UDESC, que tenham por objetivo atender ao anseio da comunidade universitária, minimizando ou extinguindo os problemas e/ou demandas da mesma, pode ser considerada como base estratégica.

Para complementar a base estratégica, faz-se necessário um sistema de apuração de custos, para se saber quanto custa o atendimento a cada objetivo a que a administração se propõe, bem como a disponibilidade dos mesmos. Assim, a base estratégica da universidade é o próprio planejamento estratégico da mesma.

Assim, utilizando os quatro primeiros passos da metodologia de Bryson (1995) está concluída a base estratégica a ser utilizada no desenvolvimento dos programas.

Já os programas, que se dividem em projetos e atividades, são as ações que o administrador público propõe para atender os problemas ou demandas, atingindo assim aos objetivos estabelecidos.

Para elaborar os programas, deve-se primeiramente identificar, junto a comunidade, um problema ou uma demanda (passo 5 da metodologia de Bryson). Todavia, diferentemente do que se faz atualmente, é importante que o problema seja identificado pela comunidade universitária e não pelos órgãos internos da

Universidade, evitando assim buscar problemas para justificar as atuais estruturas existentes.

Identificando qual parcela da comunidade padece do problema, a solução do mesmo deve ser transformada em um programa composto de iniciativas que possam reduzi-los ou eliminá-los (passo 6 da metodologia de Bryson), através de um conjunto de ações. A gestor público deve sempre priorizar ações sobre as causas dos problema e não sobre o próprio problema.

A constituição de um programa visa solucionar um problema ou uma demanda, viabilizando a realização adequada das atribuições do administrador público. Todavia, é fundamental ainda que na elaboração do programa seja informado quanto o mesmo custará, bem qual a parcela do problema ou demanda será atendida, com a definição de metas e indicadores. Estas informações são fundamentais para o aprimoramento dos mesmos, bem como para a priorização das necessidades.

Assim, localizando um problema, traçando objetivos, metas e indicadores que se transformam em ações que tentarão eliminar as causas dos problemas, tem-se o plano plurianual traçado, em consonância com o planejamento estratégico, sobretudo ao modelo proposto por Bryson (1995) quando lembramos da necessidade de aprimoramento e evolução constante.

Assim, a base estratégica é o planejamento estratégico do Governo e os programas são os elementos integradores do planejamento com o orçamento e com a gestão.

Outro ponto importante a ser verificado refere-se a execução orçamentária. É imprescindível a constante análise das receitas, traçando gráficos a partir do histórico e considerando as variáveis econômicas do País. Com estas ações, o gestor público poderá antever eventuais problemas financeiros, bem como eventuais excessos de arrecadação, que nada mais são do que os saldos positivos das diferenças acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se ainda a tendência do exercício.

Diferentemente do que se faz hoje, quando se espera o final do ano para verificar eventuais sobras, esta análise deve começar a ser feita desde o início do exercício, para possibilitar que a entidade pública tenha condições de limitar empenhos ou então solicitar suplementação orçamentária que possibilite, em tempo hábil, a utilização dos saldos excedentes.

Visto que a suplementação orçamentária depende de aprovação do Executivo e do Legislativo, é necessário amplo embasamento que justifique tal solicitação. Uma análise gráfica de evolução de receitas e despesas ao longo do exercício poderia auxiliar nesta justificativa.

Enfim, podemos afirmar que com a adoção de procedimentos bastante simples a UDESC poderia otimizar a utilização orçamentária, fazendo desta obrigação legal uma verdadeira ferramenta gerencial.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar da evolução da legislação brasileira no que tange aos mecanismos de planejamento a serem utilizados para a otimização na utilização dos recursos públicos, a realidade nos mostra que o setor público necessita de mudanças institucionais.

A Lei 4.3320/64, a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Responsabilidade Fiscal, entre outros dispositivos, definiram e aprimoraram a figura do orçamento público. Todavia, uma coisa é a teoria e outra a prática. A Lei Orçamentária Anual, derivada da Lei de Diretrizes Orçamentárias que por sua vez é fundamentada pelo Plano

Plurianual, deveria ser a ferramenta da concretização do planejamento institucional em ações estratégicas.

De acordo com o estudo, ficou claro que os orçamentos públicos brasileiros são autorizativos, visto que desde a Constituição Federal de 1934 o Poder Legislativo brasileiro deixou de elaborar os orçamentos, passando apenas a analisá-los e devolvê-los ao Executivo. Todavia, é importante destacar que o Legislativo autoriza o Executivo a gastar o que está proposto, mas não obriga a fazer isto. Não é por ter sido autorizado que o governo fica obrigado a executá-lo.

Neste trabalho utilizou-se a contabilidade pública como fonte de informações. Neste ponto já começaram os problemas, ao depararmos com um sistema arcaico e ineficiente utilizado na UDESC, que inibe a utilização das informações nele contidos de forma gerencial. A necessidade de retrabalho das informações obtidas dificulta aos leigos o entendimento correto do passado, não permitindo assim a utilização destes dados para o aprimoramento do planejamento. Assim, embora não seja objeto do presente estudo, talvez uma das primeiras providências a serem implementadas pela Administração seria a utilização da tecnologia da informação para satisfazer esta necessidade gerencial.

Apesar disto, conforme pesquisado, constatou-se que nos últimos cinco anos a Universidade do Estado de Santa Catarina acabou por não utilizar este mecanismo de forma gerencial. As correções de desvios foram grandes e constantes e acabaram por limitar ao atendimento dos anseios da comunidade universitária, por conseguinte, da sociedade catarinense. Verifica-se uma variação muito grande entre as despesas planejadas e as despesas executadas, cabendo frisar que esta discrepância se deve não só aos problemas no dimensionamento orçamentário do Governo do Estado, mas, sobretudo às falhas na alocação dos recursos.

Entretanto, não se pode afirmar que houve problemas na efetividade das ações planejadas. Primeiramente devemos destacar a diferença entre eficiência, eficácia e efetividade:

Eficiência: demonstra a razão custo/benefício, ou seja, a coerência dos meios em relação aos fins.

Eficácia: refere-se ao alcance dos objetivos.

Efetividade: refere-se aos efeitos sociais da ação governamental, ou seja, se os produtos e/ou serviços prestados pela organização estão satisfazendo os anseios da sociedade.

Assim, quando se mede a eficiência é possível saber quanto nos custa prestar determinado serviço à sociedade e, quando medimos efetividade, sabemos se os recursos aplicados proporcionaram resultados positivos para a sociedade. Com os dados pesquisados restringidos aos documentos contábeis, pudemos apenas verificar a eficiência da UDESC na gestão de recursos no período analisado. Para que pudéssemos apurar a efetividade, seria necessária uma pesquisa de campo, verificando em todos os segmentos o grau de satisfação em relação aos anseios individuais e coletivos.

Concluindo, pode-se dizer que a UDESC não usou o orçamento público de forma eficiente, não servindo como instrumento de planejamento. Contudo, mesmo se considerarmos que a UDESC tenha obtido efetividade nas ações planejadas, apesar dos problemas em relação à eficiência, podemos afirmar que ao menos parte dos recursos foram utilizados de maneira equivocada, podendo ser ainda otimizados.

É necessário lembrar o fato de que a previsão orçamentária é feita pelo Governo do Estado, que também é responsável por toda e qualquer alteração que se faça

necessária. Esta vinculação torna ainda maior a necessidade de se fazer certo desde o início. É fato, também, que, historicamente, o orçamento foi elaborado pela alta administração do órgão, sem a devida interação da comunidade universitária, valorizando decisões políticas em detrimento de decisões administrativas. Tornar a comunidade cúmplice das decisões é requisito fundamental para o alcance da efetividade.

Com a utilização do Planejamento Estratégico poderia se definir, com clareza, quais os rumos da Universidade a médio e longo prazo. O Planejamento Estratégico, realizado com interação de todos os segmentos da Universidade, viria a suprir esta lacuna existente.

Deixando de ser somente uma obrigação legal ao ser integrado a um sistema eficiente de planejamento, o orçamento público poderia, enfim, ser utilizado como ferramenta gerencial. O administrador poderia verificar quanto de cada problema ou demanda estaria sendo resolvido, promovendo ajustes que permitissem otimizar a efetividade das ações.

Traçadas as metas e objetivos, os problemas a resolver e o público-alvo poderiam ser definidas as ações a serem tomadas. As ações seriam transformadas em projetos e atividades que teriam detalhados suas formas de implementação, seus responsáveis e sua estrutura mínima. Indicando os valores e a forma de financiamento, bem como a descrição e quantificação física destes, estaria praticamente pronto o orçamento anual.

Estes projetos deveriam ainda ser priorizados, de forma que a Administração soubesse, a qualquer tempo, qual o projeto que poderia esperar um momento mais favorável a sua consecução, ou ainda, qual projeto futuro que seria antecipado, aproveitando uma situação favorável.

Cabe, ainda, um último argumento: lembrando que a instituição carrega traços não só da administração burocrática, mas também da administração patrimonialista em seus mais diversos segmentos, é preciso reiterar a necessidade da sensibilização, não só da Administração, mas de toda a comunidade universitária, quanto a importância do orçamento público como ferramenta gerencial, e não como uma mera obrigação legal. Sem isso, o envolvimento geral e indiscriminado no planejamento e na execução orçamentária, a UDESC estará contra toda e qualquer tendência da boa gestão pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998.

BRYSON, J. M. **Strategic planning for public and nonprofit organizations**. San Francisco : Jossey Bass, 2ª ed., 1995.

CHALFUN, N. **Entendendo a contribuição da política fiscal, do PPA e da LDO para a gestão fiscal responsável**. Rio de Janeiro: IBAM/BNDES, 2001

CRUZ, F. **Comentários à Lei n.4.320**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 1994.

HOLANDA, S.B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

LIMA, D. V.; CASTRO, R. G., **Contabilidade Pública**: integrando União, Estados e Municípios (Siafi e Siafem). São Paulo: Atlas, 2000.

MACHADO JUNIOR, J. T.; REIS, H. C.. **A lei 4320 comentada**: com o texto em vigor das portarias, anexos e adendos da SEPLAN e da SOF. 26. Rio de Janeiro: IBAM, 1995.

MAURO, E. **Controlando e avaliando a execução do orçamento**. Rio de Janeiro: IBAM/BNDES, 2001.

_____. **Operacionalizando o planejamento**. Rio de Janeiro: IBAM/BNDES, 2001.

MUKAI, T. **Administração Pública na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989.

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento estratégico**: conceitos, metodologia e prática. São Paulo: Atlas, 1988.

_____. **Excelência na administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1993.