



Universidade de Brasília (UNB)
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência
da Informação e Documentação - FACE
Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA)

Renata Mansur Japur

MATRIZ ORÇAMENTÁRIA: UM MODELO
PARA A JUSTIÇA ELEITORAL?

Brasília

2011

Renata Mansur Japur

**MATRIZ ORÇAMENTÁRIA: UM MODELO
PARA A JUSTIÇA ELEITORAL?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração, da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação - FACE da Universidade de Brasília, como requisito parcial para conclusão do curso de Mestrado Profissional em Administração e obtenção do título de Mestre em Administração, área de concentração em Orçamento Público, sob a orientação do Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes.

Linha de pesquisa: Gestão de Organizações – Orçamento Público

Brasília

2011

Renata Mansur Japur

**MATRIZ ORÇAMENTÁRIA: UM MODELO
PARA A JUSTIÇA ELEITORAL?**

Data da Aprovação: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Ricardo Corrêa Gomes

Prof. Dr. Humberto Falcão Martins

Profª Suylan de Almeida Midlej e Silva

Reprodução parcial permitida desde que citada a fonte.

Japur, Renata Mansur.

Matriz Orçamentária: um Modelo para a Justiça Eleitoral? / Renata Mansur
Japur. – Brasília, 2011.

161 fs.

Dissertação apresentada à Universidade de Brasília - UnB, como requisito parcial para obtenção do título de mestre em Administração Pública. Orientador: Ricardo Corrêa Gomes.

1. Administração Pública. I. Orçamento Público.

Dedico à minha família, aos amigos, a todos que me auxiliaram no decorrer do curso e no fornecimento de informações, aos colegas de trabalho e ao meu orientador pelo grande apoio e pela paciência que tanto contribuíram para a realização deste trabalho.

AGRADECIMENTO

Agradeço primeiramente a Deus, que se fez presente em todos os momentos, por mais uma conquista; aos meus pais, que compartilham dos meus ideais e os alimentaram com seus incentivos; ao meu orientador, Ricardo Corrêa Gomes, pela dedicação e correções; e aos meus amigos e colegas de trabalho pelo suporte e paciência durante a realização do curso.

RESUMO

A Administração Pública Brasileira tem demonstrado um contínuo esforço em aprimorar cada vez mais sua atuação. Neste cenário, o debate acerca da importância de se integrar o planejamento ao orçamento tem se intensificado, abrindo espaço para uma programação orçamentária voltada não apenas para o controle de gastos, mas também para a avaliação de resultados. Procurou-se, então, promover mudanças nos métodos de elaboração e acompanhamento da execução orçamentária, dando maior ênfase a questões como a alocação de recursos e a qualidade dos gastos públicos. Dentre as alternativas de estudos e propostas para a implementação de uma nova sistemática orçamentária que se apresentam, merece destaque a que trata do método orçamentário matricial. Utilizada inicialmente no setor privado, trata-se de uma metodologia gerencial para o planejamento e controle orçamentário passível de utilização por organizações de qualquer porte e perfil. Seguindo a tendência da busca por uma alocação mais adequada dos recursos públicos encontra-se a Justiça Eleitoral, que mais do que uma referência mundial na gestão dos processos eleitorais, visa, ainda, alcançar o reconhecimento como modelo de administração gerencial eficiente, eficaz e efetiva. Diante deste contexto, o presente trabalho objetiva analisar a viabilidade de implementação de um modelo orçamentário matricial no âmbito daquela Justiça Especializada, como alternativa na busca por instrumentos que otimizem o planejamento orçamentário e a alocação dos recursos, e a capacidade de contribuição para a melhoria da qualidade dos gastos do Órgão. Para tanto, foram adotados procedimentos envolvendo pesquisa bibliográfica, análise documental e realização de *survey*, de modo a dar não apenas um embasamento teórico sobre o processo de tomada de decisão, as reformas administrativas e a questão da qualidade dos gastos com o foco dado ao planejamento, mas também delinear uma estrutura de apoio para implementação do orçamento matricial a ser sugerida. Foram considerados, por fim, cinco estudos de caso envolvendo órgãos representantes das diversas esferas de governo e do Poder Judiciário com experiência na implantação do orçamento matricial e apresentados os principais benefícios e limitadores associados à sua utilização, demonstrando a possibilidade de sua utilização.

Palavras-chave: Orçamento Matricial. Método Orçamentário. Qualidade do Gasto. Tomada de Decisão.

ABSTRACT

The Brazilian Public Administration has shown an ongoing effort to constantly improve its performance. In this scenario, the debate about the importance of integrating planning and budget has intensified, making room for a budget programming oriented not only to spending control, but also for the evaluation of results. It was tried, then, to promote changes in methods of preparing and monitoring of budget execution, placing greater emphasis on issues such as resource allocation and quality of public spending. Among the alternatives of studies and proposals for implementing a new system budget going forward, it should be emphasized the budgetary method matrix. Used initially in the private sector, it is a management methodology for planning and budget control that can be used by organizations of any size and profile. Following the trend of seeking a more appropriate allocation of public resources is the Electoral Court, which more than a world reference in the management of electoral processes, is also intended to achieve recognition as a model of efficient and effective management administration model. Given this context, this work aims to analyze the feasibility of implementing a budget matrix model within that Specialized Justice, as an alternative in the search for tools that optimize the budget planning and the resources allocation, and capacity to contribute to improving the quality of expenditures of the organizations. To this end, were adopted procedures involving literature review, document analysis and implementation of survey, in order to provide a theoretical basis not only about the process of decision making, administrative reforms and quality of expenditures with the focus given to planning, but also to delineate a structure to support implementation of the budget matrix to be suggested. Finally, were considered five case studies involving representatives of the various spheres of government and of the Judiciary with experience in the implementation of the budget matrix and presented the main benefits and constraints associated with their use, demonstrating the possibility of its use.

Key words: Matrix Budget. Budget Method. Quality of Public Expenditures. Decision Making.

LISTA DE ABREVIATURAS

AC	Estado do Acre
AJG	Assistência Judiciária Gratuita
AL	Estado de Alagoas
AM	Estado do Amazonas
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANPAD	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração.
AP	Estado do Amapá
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
BSA	Business Software Alliance
CBZ	Cota Base Zero
CF	Constituição Federal
CN	Congresso Nacional
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
DF	Distrito Federal
DPOF	Decreto de Programação Orçamentária e Financeira
EAD	Ensino à Distância
EC	Emenda Constitucional
ENANPAD	Encontro Nacional de Pós-Graduação em Administração
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ES	Estado do Espírito Santo
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso

FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FORPLAD	Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e Administração das Instituições Federais de Ensino Superior
GND	Grupo Natureza de Despesa
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
GMD	Gerenciamento Matricial de Despesas
GMS	Gerenciamento Matricial de Serviços
GO	Estado de Goiás
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
INDG	Instituto Nacional de Desenvolvimento Gerencial
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPC	Índice de Preços ao Consumidor
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JE	Justiça Eleitoral
JK	Juscelino Kubitschek
JPOF	Junta de Programação Orçamentária e Financeira
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MA	Estado do Maranhão
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MBC	Movimento Brasil Competitivo
MEC	Ministério da Educação
MG	Estado de Minas Gerais

MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MS	Multiples Streams
MT	Estado do Mato Grosso
OBZ	Orçamento Base Zero
OCC	Outros Custeios e Capital
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
PA	Estado do Pará
PB	Estado da Paraíba
PBO	Performance Based Organizations
PDCA	Plan, Do, Check e Action
PE	Estado de Pernambuco
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PGQP	Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade
PI	Plano Interno
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PPA	Plano Plurianual
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
PPBS	Planning Programming and Budgeting System
PR	Estado do Paraná

PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
RAP	Revista de Administração Pública
RCL	Receita Corrente Líquida
RIC	Registro de Identificação Civil
RJ	Estado do Rio de Janeiro
RN	Estado do Rio Grande do Norte
RP	Restos a Pagar
RS	Estado do Rio Grande do Sul
SC	Estado de Santa Catarina
SE	Estado do Sergipe
SEDUC	Secretaria de Educação do Rio Grande do Sul
SEF	Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais
SEFAZ	Secretaria de Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul
SEPLAG	Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais
SESU	Secretaria de Ensino Superior
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIDOR	Sistema Integrado de Dados Orçamentários
SIGO	Sistema de Gestão Orçamentária
SIGPRO	Sistema de Gerenciamento e Acompanhamento da Proposta Orçamentária
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SP	Estado de São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TJRS	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul

TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TRE/MS	Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso do Sul
TRE/PI	Tribunal Regional Eleitoral do Piauí
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UA	Unidade Administrativa
UBC	Unidade Básica de Custeio
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNB	Universidade de Brasília
UNIPAMPA	Universidade Federal do Pampa
UO	Unidade Orçamentária
USP	Universidade de São Paulo

LISTAS DE FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Modelo de Fluxos Múltiplos (MS)	32
Figura 2	Ciclo PDCA	64
Figura 3	Unidades Administrativas da Justiça Eleitoral (Por Região, Estado e Número de Zonas Eleitorais)	74
Figura 4	Organograma do Tribunal Superior Eleitoral /Justiça Eleitoral	77
Figura 5	Modelo de Matriz Orçamentária	98
Figura 6	Caminho para a Construção de Indicadores: Exemplo para a Conta Xerox/Impressão	103
Figura 7	Formulário para Elaboração de Plano de Ação	103
Figura 8	Exemplo de Formulário de Desvio de Entidade	107
Figura 9	Exemplo de Formato de Relatório de Desvio de Pacote	108
Figura 10	Indicador Telefonia Fixa	112
Figura 11	Metas Telefonia Fixa	113

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Exemplo de Gráfico de Gestão a Vista	106
Gráfico 2	Empenho, Meta e Realizado – 2008 X 2009	117
Gráfico 3	Grau de Importância do Papel da Consultoria	139

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Contextualização do Planejamento Governamental 1889-2010	44
Quadro 2	Comparativo Orçamento Tradicional X Orçamento Programa	57
Quadro 3	Fases de Implementação do Orçamento Matricial	96
Quadro 4	Exemplo de Matriz de Acompanhamento	105
Quadro 5	Subprefeituras que Atingiram as Metas nos Serviços de Manutenção da Cidade	114
Quadro 6	Meta e Realizado por Órgão – 2008 X 2009	117
Quadro 7	Identificação de Problemas e Oportunidades de Melhoria	129
Quadro 8	Projeto e Metas Implementadas Através do GMR	130

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 REFERENCIAL TEÓRICO	21
2.1 O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÕES	21
2.1.1 Perspectiva Racional	23
2.1.2 Perspectiva Institucional	25
2.1.3 Perspectiva Incrementalista.....	28
2.1.4 Perspectiva dos Fluxos Múltiplos.....	30
2.1.5 Perspectiva do Equilíbrio Pontuado	35
2.2 REFORMAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E O FOCO NA QUALIDADE DOS GASTOS	38
2.2.1 O Planejamento Público.....	40
2.2.2 O Orçamento Público	49
2.3 MODELOS DE IMPLEMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	54
2.3.1 Orçamento Tradicional.....	55
2.3.2 Orçamento Programa.....	56
2.3.3 Orçamento Base Zero.....	59
2.3.4 Orçamento Matricial.....	63
3 JUSTIÇA ELEITORAL	67
3.1 HISTÓRICO E ATUAÇÃO	67
3.2 ESTRUTURA.....	73
3.3 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA	79
3.3.1 Principais Entraves Apurados.....	83
3.3.2 Iniciativas para o Aprimoramento da Qualidade dos Gastos	88
4 METODOLOGIA DE PESQUISA	92
5 RESULTADO	95
5.1 SISTEMÁTICA ORÇAMENTÁRIA MATRICIAL DE APOIO PROPOSTA	95
5.2 EXPERIÊNCIAS NO SETOR PÚBLICO	109
5.2.1 Prefeitura de São Paulo.....	109
5.2.2 Governo do Rio Grande do Sul	114
5.2.3 Governo de Minas Gerais	119
5.2.4 Ministério da Educação	123

5.2.5 Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.....	127
5.3 PONTOS FORTES E PRINCIPAIS BENEFÍCIOS IDENTIFICADOS	131
5.4 LIMITAÇÕES E RISCOS	133
5.5 O ORÇAMENTO MATRICIAL NO CONTEXTO DA JUSTIÇA ELEITORAL.....	136
6 CONCLUSÕES.....	143
7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	148
8 ANEXOS	158

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública Brasileira tem demonstrado um contínuo esforço em aprimorar cada vez mais sua atuação. Neste cenário, destaca-se o papel do planejamento e do orçamento, ferramentas fundamentais à construção de políticas que atendam aos anseios da sociedade democrática, na promoção da transparência e da excelência na gestão dos recursos públicos.

Em decorrência da maior estabilidade econômica no País e de questões como o déficit fiscal e a crise financeira, o debate acerca da importância de se integrar o planejamento ao orçamento tem se intensificado, ressaltando a necessidade de se fortalecer a vinculação entre ambos. Diferente do que ocorria em períodos de altos índices inflacionários, atualmente o planejamento tornou-se algo realizável, abrindo espaço para uma programação orçamentária voltada não apenas para o controle de gastos, mas também para a avaliação de resultados.

Nesse contexto, procurou-se promover mudanças nos métodos de elaboração e acompanhamento da execução orçamentária, dando maior ênfase às questões de alocação de recursos e da qualidade dos gastos, adequando as necessidades de realização de despesas às restrições relativas aos recursos destinados ao seu financiamento. Tentou-se, ainda, combater a prática usual de elaboração de propostas em que se demandava o maior montante de recursos possível, contemplando os Órgãos com o total de recursos considerado pertinente para o bom desenvolvimento de suas atividades e para a execução de novos projetos.

Dentre as alternativas de estudos e propostas para a implementação de uma nova sistemática orçamentária que se apresentam, merece destaque a que trata da criação de uma matriz orçamentária. Tal modelo propõe uma nova visão do orçamento baseada em análises detalhadas de gastos, avaliação do desempenho de cada área, definição de metas de redução justas, específicas, desafiadoras para cada gerência e compatíveis com o potencial de ganho.

Para Sá (2006), a metodologia tradicional de gerenciamento utilizada no setor público brasileiro apresenta centralização do controle de gastos e acúmulo de atividades inerentes. Como decorrência, quaisquer desvios, eventuais erros ou ineficiências nas projeções orçamentárias dificilmente são detectados antes de sua ocorrência efetiva, fazendo com que sejam corrigidos em momento posterior e não evitados. Em comparação, a perspectiva de uma matriz orçamentária seria a de possibilitar ao gestor antecipar-se ao erro, evitando sua ocorrência na fase de controle orçamentário, atuando de forma preventiva, além de funcionar

como importante instrumento auxiliar no processo de alocação de recursos na fase de elaboração do orçamento.

Seguindo a tendência da busca por uma alocação mais adequada dos recursos públicos encontra-se a Justiça Eleitoral, que atua continuamente no incentivo pela identificação e implementação de novas técnicas capazes de aperfeiçoar a administração orçamentária e financeira do Órgão e de subsidiar o processo de tomada de decisão dos gestores.

Diretamente relacionada à evolução política, administrativa e institucional do Brasil, esta Justiça Especializada foi criada em 1932, durante o governo de Getúlio Vargas, e teve sua estruturação atual determinada pela Constituição Federal de 1988. Como ressalta Pontes (2008), o modelo institucional de organização do sistema eleitoral brasileiro caracteriza-se por ter a Justiça Eleitoral como órgão especial do Poder Judiciário, sendo de sua competência a administração do processo e a resolução do contencioso envolvendo as eleições, visando não apenas garantir a legitimidade do processo eleitoral, mas também o fortalecimento da democracia no País.

Mais do que a intenção de ser uma referência mundial na gestão dos processos eleitorais, a Justiça Eleitoral brasileira busca, ainda, obter o reconhecimento na gestão de procedimentos e processos administrativos e judiciais, seja pela promoção do desenvolvimento de seus agentes ou da própria instituição, de modo a alcançar uma atuação que possa servir como modelo de administração gerencial eficiente, eficaz e efetiva.

Diante deste cenário, o presente trabalho de pesquisa foi centrado no delineamento da sistemática orçamentária matricial e procurou sustentação em dois pilares principais: o processo de tomada de decisão e a gestão orçamentária com foco na qualidade dos gastos. Objetiva analisar a viabilidade de implementação de um modelo orçamentário matricial no âmbito da Justiça Eleitoral, como alternativa na busca por instrumentos que otimizem o planejamento orçamentário e a alocação dos recursos, e a capacidade de contribuição para a melhoria da qualidade dos gastos do Órgão.

Para alcançar o resultado esperado, serão abordadas as teorias envolvendo as perspectivas racional, institucional e incrementalista, bem como os modelos de fluxos múltiplos e do equilíbrio pontuado, em virtude da capacidade de complementaridade das abordagens, na busca de explicações e de delineamento de mecanismos capazes de demonstrar o contexto das tomadas de decisões, adaptados à realidade da Justiça Eleitoral, explicitando a tendência de uniformização de processos, as justificativas de implementação de

regras e alterações de estruturas nas instituições, e da possibilidade de abertura de janela de oportunidade de inclusão na agenda governamental.

O tema escolhido, *Matriz Orçamentária: um Modelo para a Justiça Eleitoral?*, justifica-se pela importância para as finanças públicas do país e pela pertinência ao momento de debates, tendências e buscas por alternativas orçamentárias viáveis e inovadoras que proporcionem a maximização do papel do planejamento e, conseqüentemente, a melhor utilização e alocação dos recursos públicos, atendendo de maneira mais eficiente, eficaz e efetiva às necessidades e interesses da Administração Pública.

A motivação para o desenvolvimento da pesquisa decorre do interesse em poder contribuir não apenas no desenvolvimento das atividades inerentes ao órgão a que estou vinculada, uma vez que o estudo sobre o tema em questão ter sido incorporado ao planejamento estratégico do Tribunal Superior Eleitoral, mas também para a Administração Pública em geral, face à restrita literatura existente atualmente sobre a sistemática matricial.

Nesta perspectiva, espera-se que o estudo de um modelo de matriz orçamentária possa ser visto como um instrumento relevante a ser divulgado entre os gestores, não apenas para a realização de trabalhos futuros, mas também para uma possível implementação, de modo a auxiliar o planejamento orçamentário e a busca pela otimização da alocação dos recursos públicos e sua transformação em um processo mais isonômico e objetivo.

Em relação à estruturação da dissertação, esta foi estruturada em cinco capítulos, conforme explicação a seguir.

O primeiro capítulo procurou tratar da visão geral do trabalho, desenvolvendo a introdução da dissertação. Nesta parte são apresentados o tema, o problema, os objetivos, a justificativa, a metodologia, as limitações do trabalho e sua estrutura.

No segundo capítulo, buscou-se apresentar o referencial teórico com os temas que fundamentam a implementação da sistemática orçamentária matricial. Deste modo, são apresentadas primeiramente perspectivas teóricas envolvendo o processo de tomada de decisão, tendo sido abordadas as perspectivas: racional, institucional, incrementalista, dos fluxos múltiplos e do equilíbrio pontuado.

Ainda no capítulo 2, foi abordada a questão das reformas da Administração Pública brasileira e o foco na qualidade dos gastos, seguida da apresentação dos conceitos e da evolução dos papéis envolvendo o planejamento e o orçamento públicos, bem como dos modelos de implementação orçamentária, entre eles o orçamento matricial.

O terceiro capítulo pretendeu retratar a Justiça Eleitoral, abordando seu histórico, atuação, estrutura, dando maior ênfase no papel da gestão orçamentária do Órgão, apresentando os principais entraves apurados e as iniciativas adotadas e em estudo para o aprimoramento da qualidade dos gastos naquela Justiça Especializada.

Já o quarto capítulo visou apresentar a metodologia de pesquisa utilizada para a obtenção e construção das informações e dos detalhamentos envolvendo o modelo orçamentário matricial e o seu delineamento na aplicabilidade no contexto da Justiça Eleitoral, dando o suporte ao resultado da pesquisa.

No quinto capítulo, foi feita a análise da sistemática orçamentária matricial, trazendo uma proposta de sistemática a ser seguida, as experiências observadas no setor público e suas implicações, destacadamente as realizadas na Prefeitura de São Paulo, nos governos dos Estados do Rio Grande do Sul e Minas Gerais, no Ministério da Educação, finalizando com a experiência observada no Poder Judiciário pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Em seguida, foram delineados principais pontos fortes e benefícios identificados, acompanhados das limitações e riscos apresentados, encerrando com a análise da aplicação do modelo matricial no contexto da Justiça Eleitoral.

Por fim, o sexto capítulo buscou apresentar as conclusões alcançadas, com suas limitações e recomendações para pesquisas futuras e trabalhos complementares.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O presente capítulo visa apresentar o referencial teórico que servirá de fundamentação para a análise da dissertação. A fim de auxiliar o entendimento dos pressupostos envolvendo a sistemática orçamentária matricial e seu processo de escolha por parte dos gestores, serão discutidas, inicialmente, algumas perspectivas relativas ao processo de tomada de decisão, seguidas pela caracterização do processo de reformas na Administração Pública brasileira e o atual foco na questão da qualidade dos gastos. Serão abordados, ainda, os principais aspectos envolvendo o planejamento e o orçamento públicos, bem como a caracterização de modelos de implementação orçamentária.

2.1 O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÕES

O processo de tomada de decisão ocupa espaço comum com a atividade de gestão, sendo considerado por vários autores como uma das principais atividades das instituições e organizações. Portil (2005) argumenta que é impossível pensar em uma organização sem levar em conta a constante ocorrência do processo decisório, uma vez que suas atividades são essencialmente de tomada de decisão e resolução de problemas. Por outro lado, a questão da tomada de decisão possui importância estratégica na criação de um ambiente institucional que facilite a implementação e ofereça sustentabilidade às escolhas dos gestores (COSTA, 1998).

Sabbatini (2005) ressalta que o processo decisório envolve vários aspectos, entre eles a racionalidade, os conceitos e experiências prévias, além dos aspectos inerentes ao contexto em que as decisões são tomadas. Pondera que os conceitos têm funções de predição e de organização que são ligadas entre si e que, quando utilizadas em conjunto, possibilitam a construção de cenários, modelos mentais ou de teorias implícitas ou explícitas, mostrando-se fundamentais para que possam ser criadas referências e feitas as leituras dos contextos, bem como possibilitar a identificação das tendências realmente importantes, auxiliando na definição de estratégias a serem adotadas. Ainda, a associação dos conceitos com as experiências prévias são importantes no processo decisório, uma vez que ajudariam na solução de problemas estruturalmente semelhantes.

Apesar de terem sido desenvolvidas diversas abordagens a cerca do processo decisório, elas não são necessariamente excludentes entre si, podendo ser diversificadamente utilizadas em razão da capacidade de complementação observada. Diante desta possibilidade

e da importância do entendimento mais amplo da tomada de decisão e sua influência na condução gerencial das instituições, o presente trabalho buscou focar cinco destas perspectivas, que serão detalhadas nos itens a seguir: racional, institucional, incrementalista, dos fluxos múltiplos e do equilíbrio pontuado.

Cabe esclarecer que as perspectivas supramencionadas foram selecionadas para dar fundamentação à dissertação proposta por envolverem pontos essenciais no tratamento dado às escolhas de atuação dos gestores públicos, como no caso específico da busca por novos modelos de implementação orçamentária.

Assim, a utilização da perspectiva racionalista pretende dar fundamentação à busca por modelos que possam a conduzir a boas práticas, com a adoção de critérios objetivos envolvendo a alocação de recursos, na tentativa de manter a isonomia no atendimento de demanda de recursos, atendendo, ao mesmo tempo, às expectativas de eficácia e alcance de maior eficiência na gestão dos recursos.

Já a perspectiva institucional servirá para fundamentar os aspectos envolvendo as implementações de regras institucionais e estruturas administrativas, na tentativa de se adaptar às iniciativas de gestão. Serve, ainda, para compreender como são legitimados os processos e estruturas nos órgãos, além da difusão de normas de atuação e boas práticas, possibilitando à Instituição servir como parâmetro de gestão pública.

Em relação à perspectiva incrementalista, esta fundamenta a atual forma de condução do orçamento público brasileiro e serve como contraponto às novas formas de orçamentação em estudo, entre elas a que envolve o modelo matricial.

Quanto à utilização da perspectiva dos fluxos múltiplos, esta serve para demonstrar a influência dos diversos atores, com suas preferências inconstantes, na fluidez do processo de decisão, além do impacto que diferentes frentes de experiência e de interesses políticos têm sobre a própria visão da instituição, com seus problemas e propostas de soluções, delimitando como as agendas são definidas e decididas. Engloba, ainda, a questão do processo de decisão se basear na viabilidade técnica, financeira e política, para sua aceitação e disseminação.

Por fim, a perspectiva do equilíbrio pontuado é abordada aqui para fundamentar as possibilidades de mudança de arenas, os surtos de interesse público na determinação da agenda, promovendo alterações nas políticas adotadas e necessidade de reestruturações repentinas, além de reforçar a visão de o problema a ser abordado esteja vinculado com soluções possíveis de serem implementadas.

2.1.1 Perspectiva Racional

A perspectiva racional analisa o processo de tomada de decisões e a atividade de gestão nas organizações e sua ênfase na construção de modelos capazes de conduzir a boas práticas, soluções otimizadas e decisões ideais.

Este modelo pressupõe, inicialmente, que existe apenas um único objetivo bem definido, muitas vezes representado em função da utilidade esperada, preferencialmente quantificável, não existindo, assim objetivos contraditórios. Tal fato levaria a uma intensa investigação operacional, com o aprofundamento sobre todas as variáveis que compreendem o assunto a que se pretende decidir e a inserção destas em modelos matemáticos que supostamente conduziriam à melhor decisão (CAMÕES, 1995).

Segundo March (2009), o procedimento racional segue a lógica de consequência, fazendo com que as escolhas se baseiem nas respostas a quatro questões básicas. São elas: a *questão das alternativas*, definindo que ações seriam possíveis; a *questão das expectativas*, determinando que consequências futuras poderiam decorrer de cada alternativa; a *questão das preferências*, apresentando qual o valor das consequências para o tomador de decisão associadas a cada uma das alternativas; e, por fim, a *questão da regra de decisão*, determinando como é possível escolher entre alternativas em relação aos valores de suas consequências.

Além disso, as preferências dos tomadores de decisão devem necessariamente ser elaboradas por meio de critérios claros, rigorosamente definidos e hierarquizados. Camões (1995) observa que uma vez cumprido os pressupostos supramencionados, a tomada de decisão torna-se uma sequência de passos, que respeitados, conduziriam à melhor solução, otimizando o papel do tomador de decisão.

“Apesar de sua utilidade para essas previsões qualitativas agregadas, versões puras da escolha racional são difíceis de aceitar como representações críveis dos atores reais, sejam eles indivíduos ou organizações” (MARCH, 2009, p.4).

Entre as críticas ao modelo, destaca-se a feita pelo Teorema da Impossibilidade, de Keneth Arrow, no qual demonstra a impossibilidade de se definir e hierarquizar as preferências em determinado conjunto de indivíduos. Esclarece que apesar dos indivíduos, por si, poderem hierarquizar as preferências e os objetivos a atingir, quando estão integrados em uma organização, esta passa a ter objetivos múltiplos e complexos. Acrescenta que o modelo racional mostra-se totalmente ineficaz quando o tomador de decisões se defronta com

situações de risco e incerteza, uma vez que somente seria possível escolher entre alternativas se for possível prever claramente os efeitos de cada escolha (CAMÕES, 1995).

Há que se ressaltar, que a perspectiva racional ignora o aspecto político da tomada de decisão e a necessidade de estabelecimento de alianças e compromissos, ultrapassando eventuais divergências a fim de chegar a uma decisão em situações de conflito.

A racionalidade limitada, desenvolvida por autores como Hert Simon, James March e Richard Cyert, apontaria como um modelo corretor do modelo racional, em razão de, na prática, as decisões no âmbito organizacional não serem totalmente racionais. Desta perspectiva, os indivíduos não mais procurariam soluções ótimas, mas sim passariam a buscar a satisfação por meio de soluções consideradas aceitáveis, passando a ser também denominado como *satisficing man model* ou *bounded-rational model*. Reconheceu, assim, a complexidade dos ambientes internos e externos das organizações e dos desafios a serem enfrentados. Consideravam irrealista a obrigatoriedade de dispor de toda a informação relativa às alternativas e às consequências de cada uma delas.

A racionalidade limitada propõe que em contextos envolvendo elementos complexos no processo de tomada de decisão e cenários restritivos de soluções, associados a um ambiente institucionalmente estável, os indivíduos deveriam aprofundar a compreensão do problema, por meio da adoção de procedimentos operacionais padronizados ou ferramentas de auxílio ao cálculo, com estabelecimento de metas e avaliação de meios alternativos, de modo a adotar a solução mais coerente (PADGETT, 1980).

March (2009) pondera que a idéia central da racionalidade limitada refere-se ao fato dos indivíduos tentarem ser racionais, mas são restringidos por uma capacidade cognitiva limitada e informações incompletas, fazendo com que suas ações possam não vir a ser racionais em seu sentido pleno, mesmo considerando suas melhores intenções e esforços. Os tomadores de decisão enfrentam, ainda, limitações com relação à atenção, memória, compreensão e comunicação. A fim de superá-las, desenvolvem procedimentos que conservam a estrutura básica da escolha racional, mas as alteram para acomodar as dificuldades enfrentadas.

A racionalidade limitada também aborda a questão do emprego de estatísticas, com o desenvolvimento de maneiras de monitorar e compreender a complexidade do ambiente em que estão inseridos, geralmente utilizando-se representações numéricas sumárias da realidade, como demonstrações de resultado e indicadores. March (2009) observa que os números pretendem representar fenômenos em uma organização ou em seu ambiente, sendo que os três

principais tipos seriam: a *representação da realidade externa*, descrevendo o ambiente em que estão inseridos e onde são tomadas as decisões; *representações de processos*, que medem o trabalho realizado e incluem registros de como os recursos foram alocados; e *representações de resultados*, pretendendo descrever os resultados de decisões e atividades.

2.1.2 Perspectiva Institucional

Elaborada a partir de trabalhos de autores como Philip Selznick, a Teoria Institucional apresenta expressivo papel para o entendimento dos aspectos envolvendo os processos de alterações normativas, implementação de regras institucionais e estruturas administrativas, adaptando as iniciativas de gestão aos anseios sociais, sendo considerada uma das mais apreciadas quando se procura analisar o porquê das organizações assumirem determinadas formas (GUERREIRO, 2005).

A teoria institucional vem desenvolvendo um corpo teórico diverso e complexo, abordando temas como valores, poder, cooptação, inovação, isomorfismo, racionalização, modernização, uniformização, formalismo, conformidade, resistência, contestação, adaptação ambiental, intersubjetividade, linguagem, formação de coalizões políticas e mecanismos de estabelecimento da ordem e da mudança social (BRUNDANI & ENDO, 2010, p. 8).

A perspectiva institucional para o estudo das organizações pode ser tipificada como uma abordagem simbólico-interpretativa da realidade organizacional, apresentando uma posição epistemológica predominantemente subjetivista, na qual é salientada a construção social da realidade organizacional (PRATES, 2000, *apud* ROSSETTO & ROSSETTO, 2005). Tal perspectiva busca explicar os fenômenos organizacionais, através do entendimento do como e do por que as estruturas e processos organizacionais tornam-se legitimados e suas consequências nos resultados alcançados (MEYER, ROWAN, 1977; SELZNICK, 1949, 1957, 1996; ZUCKER, 1987; DANIELS, JOHNSON;CHERNATONY, 2002, *apud* ROSSETTO & ROSSETTO, 2005).

Selznick (1996) destacou que a institucionalização envolveria uma idéia de neutralidade, a qual pode ser definida como a emergência de parâmetros de ordem, estabilidade, integração social, em meio à instabilidade, desorganização ou atividades técnicas estreitas ou pouco desenvolvidas. Embora a Teoria Institucional trace o surgimento de formas, processos, estratégias, visões e competências distintas, ela seria proveniente da interação e

adaptação organizacional, sendo que a fonte básica de estabilidade e integração seria a criação de comprometimentos e vínculos sociais.

O autor enfatiza o prevaecimento de outros processos institucionalizadores, incluindo a criação de uma estrutura formal, o surgimento de normas informais, recrutamento seletivo, rituais administrativos, ideologias, e os resultantes de um objetivo histórico especial, como forma de resolver problemas e proporcionar melhor capacidade de adaptação.

O impulso em se criar um regime de regras basear-se-ia nas práticas requeridas em uma organização, incluindo a busca pela otimização da utilização dos recursos humanos disponíveis. Selznick (1996) argumentou, no entanto, que esses incentivos sozinhos não proporcionam legalidade na vida organizacional. A eles deveria ser adicionada uma dimensão política, com visualização da possibilidade de criação de uma nova perspectiva organizacional, observância da relação de reconhecimento e poder, além de demandas por novas formas de autoridade e participação.

O modelo institucionalista, segundo Crubellate (2004), apareceria como uma alternativa à perspectiva racionalista, na qual o tomador de decisões deixa de ser dirigido por critérios racionais de escolha, passando a ser guiado por seus próprios interesses e por uma visão clara e objetiva das alternativas e das consequências de suas ações a seu alcance. Rossetto & Rossetto (2005) destacam que as escolhas estratégicas ou as intenções de controle teriam origem na ordem institucional na qual uma organização se vê imersa.

Por outro lado, Rossetto & Rossetto (2005) observam que a Teoria Institucionalista analisa as organizações como tendo duas dimensões essenciais: a técnica e a institucional. Enquanto a primeira caracteriza-se pela troca de bens e serviços, a institucional conduziria ao estabelecimento e difusão de normas de atuação, necessárias para se atingir a legitimidade organizacional. Os autores ressaltam que como as organizações adotam determinadas estruturas e procedimentos transferidos pelos costumes e normas aceitas coletivamente a fim de alcançarem a legitimidade, surge o conflito na tomada de decisão entre a legitimidade almejada e exigências técnicas, as quais possuem como fator principal a eficiência.

Já a nova corrente institucionalista busca apresentar como as escolhas sociais são moldadas e analisadas em função do arranjo institucional. O novo institucionalismo, no entanto, apresenta três linhas de pensamento diversas, que variam de acordo com o enfoque, seja quanto aos procedimentos, aos tipos de abordagens ou mesmo aos problemas a serem tratados. Segundo Hall e Taylor (1996), essa nova perspectiva é dividida em três escolas de pensamento. São elas: o institucionalismo histórico, o da escolha racional e o sociológico.

Rossetto & Rossetto (2005) ponderam que apesar de haver essas três vertentes, a literatura institucional focaliza-se sobre o conceito de isomorfismo, surgida no institucionalismo sociológico, pelo qual as organizações ajustam-se a normas aceitáveis de suas populações, utilizando tal conceito na tentativa de explicar a forma como as características organizacionais são modificadas para aumentar a compatibilidade com as características ambientais. Ressalta-se que o institucionalismo sociológico partiu do confronto da racionalidade abstrata, do tipo burocrática, com um conjunto de práticas culturais, na tentativa de explicar por que as instituições adotam um determinado conjunto de formas, procedimentos e procuram identificar as reações dos indivíduos frente a situações, de acordo com o ambiente fornecido pelas instituições.

O isomorfismo pressupõe um conjunto de restrições que levam a unidade de uma população a parecer-se com outras que se colocam em um mesmo conjunto de condições ambientais. Tal abordagem sugere que as características organizacionais são modificadas na direção do aumento de compatibilidade com as características ambientais (ROSSETTO & ROSSETTO, 2005).

O que leva as organizações a assumirem esta postura isomórfica em relação às organizações líderes no seu ambiente específico é o fato delas buscarem uma autodefesa em relação aos problemas que não conseguem resolver com idéias criadas por elas próprias. Assim, passam a desenvolver processos semelhantes aos observados em outras organizações, a fim de facilitar as suas relações interorganizacionais, favorecendo o seu funcionamento a partir da utilização de regras socialmente aceitas (ROSSETTO & ROSSETTO, 2005).

Por fim, DiMaggio e Powell (1983) identificam três mecanismos por meio dos quais as mudanças isomórficas ocorrem:

- a) *isomorfismo coercitivo* - derivado de influências políticas e do problema de legitimidade, resultante de pressões formais e informais de outras organizações, que podem ser sentidas como coercitivas;
- b) *isomorfismo mimético* – para se manter legitimada quando a incerteza permeia o ambiente ou quando os objetivos organizacionais não estão bem claros, uma organização tende a se modelar em outra organização, adotando procedimentos e as práticas prósperas que foram desenvolvidas e provadas em outras organizações. Nesses casos, “seguir o líder” passa a ser a melhor, mais barata ou às vezes a única estratégia para que a organização alcance a sobrevivência no ambiente (BRUNDANI & ENDO); e

- c) *isomorfismo normativo* – busca de definição de condições, métodos e práticas comuns no exercício de sua ocupação, através de um compartilhamento de normas e conhecimentos com outros indivíduos, e que por isso gera uma similaridade entre organizações.

2.1.3 Perspectiva Incrementalista

A definição do modelo ocorreu durante os anos de 1950 até início da década de 1960, envolvendo autores como Charles E. Lindblom e Aaron Wildavsky, e trata de uma abordagem particularmente aplicável aos estudos orçamentários. Swain (2001) pondera que o modelo pode contribuir para o desenvolvimento de teorias orçamentárias oferecendo uma perspectiva unificada, um vocabulário comum e uma série de problemas a ser investigados no orçamento público, como incremento, estratégias políticas, preferências dos indivíduos e grupos, perspectivas de tomada de decisão e mudanças nas administrações públicas.

Barcelos (2008) ressalta que os fundamentos teóricos do modelo incrementalista podem ser considerados como uma antítese da decisão racional-compreensiva, que vislumbrava as decisões baseadas em uma racionalidade abrangente. Na verdade, o incrementalismo critica o modelo racional por acreditar que o mesmo falha ao desconsiderar as limitadas capacidades humanas para resolver problemas, a inadequação da informação, o custo de análise, a imperfeição dos métodos estimativos, a impossibilidade de separar fato e valor na elaboração de políticas, o sistema de variáveis sobre o qual o sistema decisório opera, a necessidade de sequências estratégicas de movimentos analíticos por parte do tomador de decisões e a diversidade das formas com que os problemas relacionados às políticas realmente ocorrem.

Lindblom (1959) propôs o *método das comparações sucessivas limitadas* o qual posteriormente se generalizou pelo termo *incrementalismo* ou análise incremental. Sugere que as escolhas políticas, assim como as comparações, ocorrem de maneira sequencial e, portanto, a política é feita e refeita mediante aproximações sucessivas de alguns objetivos que também vão mudando diante de novas considerações. Nessa direção, o melhor critério de decisão é a realização de acordos mútuos, que vão formando uma base consensual sobre a qual os atores envolvidos ajustam continuamente seus interesses. Em outras palavras, Lindblom defende o incrementalismo como uma análise deliberada e conscientemente

incompleta, que aceita o fato de que as autoridades normativas tomam decisões em um universo político que introduz muitas limitações ao processo (BARCELOS, 2008, p. 6).

Com a publicação da obra *The Politics on the Budgetary Process*, Aaron Wildavsky aplica as idéias de Lindblom para a orçamentação de forma distinta, colocando-a dentro do contexto das instituições políticas, apresentando a concepção do processo orçamentário como um fenômeno do comportamento humano no conjunto governamental (SWAIN, 2001).

Este modelo, segundo Camões (1995), explicaria em grande parte o conservadorismo das administrações públicas. Ressalta, ainda, seu papel fundamental na explicação da atividade de gestão e no movimento gradual em direção aos objetivos desejados, uma vez que as interações entre burocratas e políticos, por muitas vezes envolverem interesses conflituosos, fazendo com que os processos de implementações de inovações sejam difíceis.

Assim, o ambiente político da orçamentação limita as escolhas disponíveis para os participantes do processo orçamentário, levando os participantes a elaborarem projeções ou cálculos para auxiliar na tomada de decisão, considerando fatores políticos e técnicos. Ao contrário das reformas que tratam a orçamentação como um problema técnico a ser resolvido, Wildavsky pondera que as decisões orçamentárias são políticas por requererem aprovação da autoridade governamental para a realização do gasto (SWAIN, 2001).

Para Davis, Dempster e Wildavsky, os orçamentos nunca são revisados por completo a cada ano, mas sim envolvem pequenas variações de acréscimos ou decréscimos. O cálculo incremental procede de uma base existente que representa a expectativa de realização dos programas no mesmo nível dos gastos já existentes e o compartilhamento de tais expectativas fornece um forte instrumento para a garantia da estabilidade. Os autores procuraram demonstrar que com o modelo torna-se possível encontrar equações que explicam facetas importantes do processo orçamentário e a aderência dessas equações a séries temporais. (WILDAVSKY, DEMPSTER, DAVIS, 1966).

Barcelos (2008) observa que dentre os aspectos mais característicos do incrementalismo encontra-se o fato do modelo lidar com a complexidade e a realização das estimativas orçamentárias, vinculada ao conceito de base e quinhão justo, refletindo a convergência de expectativas sobre quanto cada órgão deverá receber. Acrescenta que face à impossibilidade das instâncias de análise de avaliar compreensivamente todas as propostas de alocações orçamentárias, a precedência de análise é dada em casos que envolvam aumentos ou reduções mais expressivas em relação ao exercício anterior. Os agentes do processo de orçamentação não tentam, assim, maximizá-lo, mas sim torná-lo satisfatório. Wildavsky

(2003, *apud* Barcelos, 2008) considera que como para cada ano há um novo orçamento resultante de ajustes gradativos, a única forma de corrigir deficiências mais evidentes seria a atuação sobre elas quando de sua ocorrência, utilizando-se a *tática do bombeiro*, na qual cada problema é tratado por vez e na jurisdição em que ocorre.

“De acordo com a abordagem do incrementalismo, o ônus das estimativas e das avaliações necessárias à elaboração de um orçamento seria reduzido. Uma vez que a atenção é centrada no incremento, em vez da comparação dos valores relativos entre programas, o apoio às estimativas serve também, para moderar o conflito. Assim, o caráter especializado e, aparentemente não-programático, das decisões realça a aparência técnica do processo orçamentário. Considerando que as decisões são simplificadas e tomadas em arenas e momentos distintos, a possibilidade de que venham surgir conflitos severos é reduzida” (BARCELOS, 2008, p. 8).

No entanto, o modelo é criticado por sua suscetibilidade a múltiplas interpretações e pela rigidez inerentes da formulação de regras de decisões lineares e fixas no tempo. Peters (2001, *apud* Barcelos, 2008) aponta a argumentação de que essa abordagem apesar de poder ser adequada para explicar ou descrever variações alocativas em relação à maioria dos programas, e na maior parte do tempo, não seria capaz de promover mecanismos capazes de explicar variações percentuais nas distribuídas a cada ano, frustrando a estabilidade do sistema de decisão. Tende, ainda, a institucionalizar o *status quo*, inibindo iniciativas para promover um uso otimizado dos recursos. Outro aspecto criticado seria a possibilidade da minimização dos custos de decisão poder gerar outros custos em potencial, como os decorrentes de paralisação de programas pela adoção de critério linear de cortes e, por fim, erros cometidos com a expansão de gastos poderem se tornar irreversíveis.

2.1.4 Perspectiva dos Fluxos Múltiplos

Elaborada inicialmente para estudar as políticas públicas norte-americanas voltadas para áreas como saúde e transporte, a Teoria dos Fluxos Múltiplos (*Multiple Streams – MS*), foi introduzida por John Kingdon em 1995, tendo sido construída com base no Modelo do *Garbage Can*, ou *lata de lixo*, elaborado por March, Olsen e Cohen, (1972) e, atualmente, serve como referência nos estudos sobre formulação de políticas governamentais.

O modelo de *Garbage Can* apresentava como propósito inicial examinar o comportamento das organizações, tendo ido além e discutindo o processo de tomada de

decisões no ambiente organizacional. A teoria aponta que em certas estruturas organizacionais, entre elas órgãos públicos, educacionais, não-legais, de pesquisa ou ainda familiares, as tomadas de decisão levavam em consideração processos de escolha coletiva que as distanciavam da lógica prevista nas teorias de escolha tradicionais.

Os autores observaram que, de modo geral, as decisões são tomadas em ambientes complexos, que envolvem uma série de múltiplas interações entre atores, múltiplos problemas, além de diversas soluções e oportunidades de escolha. Além disso, os tomadores de decisão se veriam diante da necessidade de lidar com restrições cognitivas e diferentes interpretações de contexto, que geraria uma situação ambígua, com objetivos obscuros ou não são conhecidos.

March, Olsen e Cohen (1972) descrevem o que denominaram de cenário de *anarquia organizada*, desconectando a identificação de problemas das escolhas de soluções. Há, ainda, o pressuposto de que as oportunidades de escolhas exógenas e dependentes do tempo e que problemas e soluções estão relacionados a tais escolhas, não por causa de conexões entre meios e fins, mas pela proximidade temporal. Caso levada ao limite, quase toda solução pode ser associada a quase qualquer problema, se forem tratados simultaneamente.

O modelo dos fluxos múltiplos de Kingdon foi construído, assim, partindo da premissa do *Garbage Can* de que as organizações se caracterizariam realmente como anarquias organizadas, atuando em ambientes de incertezas e ambiguidades expressivas. Conforme observa Capella (2008), o processo decisório dessas organizações tem como característica a participação fluída dos tomadores de decisão, a presença de preferências inconstantes ou mal definidas, além de tecnologia pouco clara e muitas vezes mal entendida pelos atores participantes. Ressalta, ainda, que as diferentes frentes de experiências e valores promovem visões distintas sobre a própria organização. Deste modo, a organização seria vista como uma grande *lata de lixo* em que os participantes lançariam aleatoriamente suas visões sobre problemas e soluções, e para que uma decisão possa ser tomada e efetivamente promova mudanças, deveria haver a conversão de um problema, uma solução e um participante.

Assim, Zahariadis (1999) observa que o modelo MS de Kingdon foi elaborado de forma a permitir a investigação de como são feitas as políticas públicas, englobando a questão da formação de agenda e de tomada de decisões, em condições reais de ambigüidade, dentro de uma ordem temporal, em que as alternativas são dependentes de quando as políticas são feitas; como a atenção dos agentes é racionada e os assuntos são estruturados; e como é conduzida a procura por soluções e problemas.

Acrescenta que tal modelo seria o mais adequado para delinear como as agendas são definidas e decididas, em condições de ambigüidade de objetivos e ambientes instáveis, em que as escolhas dependem do contexto político e institucional. Segundo Gomide (2008), Kington diferencia três tipos distintos de agenda: a não-governamental ou sistêmica, contendo assuntos e temas já de conhecimento do público em geral, mas que não merecem uma atenção formal do governo; a governamental, englobando problemas que mereceriam tal atenção formal; e, por fim, a de decisão, que envolveria os problemas que efetivamente devem ser decididos.

A questão da formulação de uma agenda governamental envolve uma combinação de fatores, também denominados de fluxos ou *streams*, que percorrem de forma relativamente independente os sistemas político e organizacional. Os três fluxos decisórios essenciais do modelo são: o de problemas ou *problem stream*, o de soluções ou *policy stream*, e o político ou *political stream*, conforme detalhado no quadro a seguir:

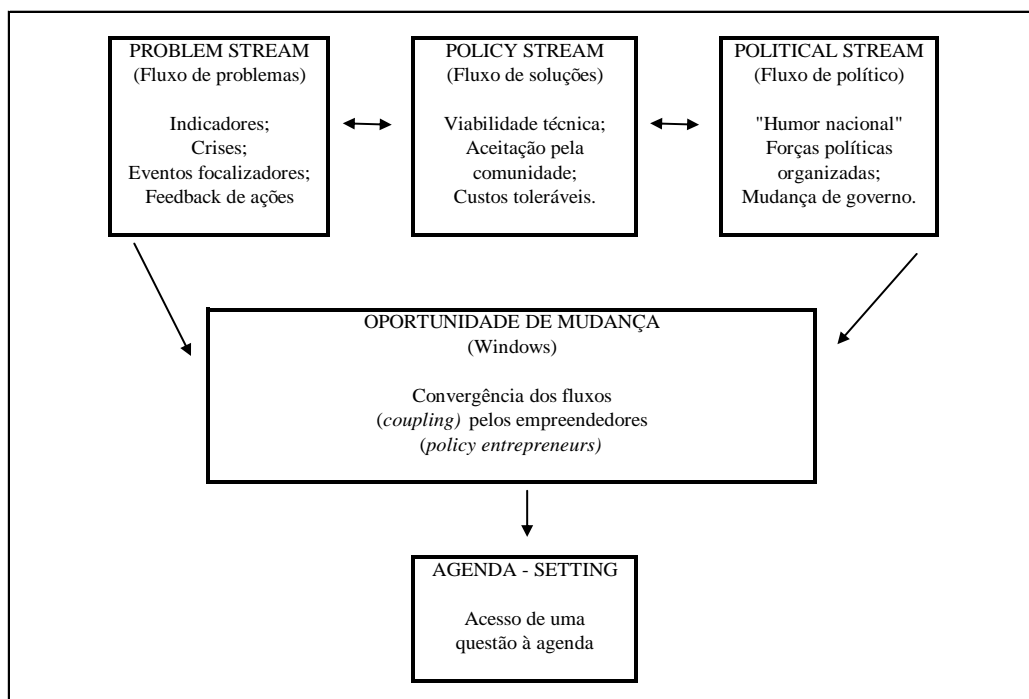


Figura 1 - Modelo de Fluxos Múltiplos (MS)

Fonte: adaptado de Capella (2006, p. 32)

De acordo com Capella (2008), o fluxo de problemas caracteriza-se pela forma pela qual os participantes reconhecem uma questão como sendo um problema em si, identificando a necessidade de que sejam tomadas ações concretas para solucioná-lo. Parte do pressuposto de que uma vez os indivíduos não poderem dispensar atenção a todos os problemas ao mesmo

tempo, tenderão a concentrar sua atenção em alguns e ignorar outros. Gomide (Op. cit) pontua que o reconhecimento de um problema pode ser decorrente de algum cenário ou evento de crise, por um indicador ou pela experiência acumulada das políticas existentes, feedback de ações governamentais, que contribuem para o reconhecimento de novos problemas.

Quanto ao fluxo de soluções, Zahariadis (1999) ressalta o envolvimento de uma grande variedade de idéias boiando em um *caldo primitivo de políticas (policy primavera soup)*. Suas formulações dependeriam das propostas realizadas por especialistas da comunidade técnica-científica (*policy communities*), integradas por burocratas, assessores legislativos, acadêmicos, pesquisadores, analistas de grupos de interesse, funcionários públicos, entre outros.

Aqui é importante que uma solução atenda critérios como os de viabilidade técnica, financeira e política, devendo os custos ser toleráveis e contarem com a aceitação pública e política para poderem sobreviver. É importante frisar que as soluções não precisam ser necessariamente relacionadas ao reconhecimento de problemas específicos, uma vez que as questões postas nas agendas governamentais não virem aos pares. Além disso, o autor aponta que a escolha por uma determinada solução tenderia mais a se ajustar às preferências, aos valores e bem-estar material, do que resolver o problema.

Capella (2006) destaca que quando uma determinada proposta é tida como viável ela é difundida com rapidez, ampliando a visão dos atores envolvidos. As idéias são então apresentadas em diversos fóruns de modo a construir sua aceitação. Esse processo de difusão, também conhecido como *soften up*, promove um efeito multiplicados ou *bandwagon*, espalhando as idéias e envolvendo novos adeptos.

Por fim, para que um problema realmente entre na agenda é fundamental haver uma conjuntura política que seja favorável, seja decorrente de mudanças de governo, trazendo novos atores ao poder, da atuação de organizações sociais ou grupos de poder em levar demandas aos governos, do *turnover* administrativo ou legislativo, ou, ainda, de mudanças de clima ou humor nacional., onde os indivíduos compartilhariam das mesmas questões.

A convergência entre esses fluxos e a efetivação de uma política dependeriam de certas circunstâncias, definidas no modelo como *policy windows* ou *janela de oportunidade*.

“Assim, não é a existência de uma solução que faz com que um problema se insira na agenda, transformando-se numa política: é necessário um contexto político favorável onde o problema seja reconhecido. Também, não é apenas o contexto político favorável que faz com que uma política seja decidida: é preciso que o problema seja bem definido, com suas relações

causais, para sensibilizar os tomadores de decisão, e que existam soluções viáveis e aceitáveis. Portanto, é a conjunção dos três fluxos (*problems, policies, and politics*) que abre uma janela de oportunidade política (*policy window*) para que uma questão vá para a agenda de decisão (do mesmo modo, uma *janela* se fecha quando um dos fluxos se desconjunta dos demais). Para Kingdon (1995), a abertura de uma janela de oportunidade política é determinada, sobretudo, pelo reconhecimento do problema e pelo processo político, pois as propostas elaboradas pelos especialistas ascendem à agenda de decisão apenas quando um problema é reconhecido e existe demanda política para a sua solução.” (Gomide, 2008, p.8).

É importante destacar o caráter transitório das aberturas de janelas. Capella (2006) retrata que as oportunidades de acesso de uma questão à agenda não dura muito tempo, ou seja, do mesmo modo em que novas janelas se abrem elas se fecham. Tal oportunidade cessa quando um dos fluxos desarticula-se dos demais. Novas mudanças podem fechar uma janela para determinada idéia. Ainda, quando há a percepção de que um problema foi solucionado, as atenções se voltam para outros assuntos.

Zahariadis (1999) critica o fato de apesar de Kingdon afirmar ser natural que na convergência soluções persigam problemas, acreditando que a defesa de soluções muitas vezes precede o surgimento dos problemas aos quais se juntam. Segundo Zahariadis, o autor não esclareceu de forma convincente as condições que estruturam essa situação. Acredita que resposta deveria ser buscada em mecanismos causais que ligam oportunidades a escolhas.

Assim, Zahariadis (1999) propôs as seguintes hipóteses: quando as janelas abrem no fluxo de problemas, a convergência tende a ser consequencial, achando soluções para os problemas; mas no caso de janelas abertas sobre o fluxo da política ocorre o contrário, ou seja, um problema é achado ou inventado para uma solução já existente. Enumera, ainda, algumas razões para explicar essa propensão: vitória eleitoral e promessas a cumprir; maior facilidade em examinar soluções do que problemas; a rápida mudança tecnológica encorajando novas e sofisticadas soluções; e o acoplamento doutrinal, pelo qual o sucesso de uma política leva a adotar sua solução em uma segunda política, independentemente dos problemas da primeira.

Há que se destacar, ainda, o papel dos empreendedores de políticas ou *policy entrepreneurs*. São eles os responsáveis pela promoção de mudanças nos momentos de abertura de janelas. Conforme aponta Capella (2008), os empreendedores podem estar situados tanto no governo, ocupando altos postos ou mesmo burocráticos, quanto fora dele (em grupos de interesse, na comunidade acadêmica, na mídia). Especialistas em determinados

temas, são capazes de representar idéias de outros indivíduos, podendo apresentar autoridade dentro do processo decisório. Caracterizam-se pela habilidade de negociação e por suas conexões políticas, alinhando os três fluxos, desempenhando o papel de vasculhador da *lata de lixo* e na união de problemas e soluções.

Por fim, alguns atores apresentam-se como influentes no processo de formulação de uma agenda governamental. Kingdon (2003, *apud* Capella, 2008) divide os atores em dois grupos distintos, sendo o primeiro deles os que detêm uma influência mais expressiva no processo de formulação de políticas e na definição de agenda, e o segundo grupo envolvendo aqueles com maior influência na seleção de soluções e no processo de implementação. Destaca o papel fundamental do presidente, que tem acesso ao remanejamento dos recursos institucionais, organizacionais e de comando da atenção pública, controlando as alternativas a serem abordadas, sendo considerado o ator mais forte na definição da agenda. Também exercem considerável influência o alto escalão do governo, bem como partidos políticos, grupos de interesse e a mídia. Outros atores desempenham um papel mais diferenciado, influenciando mais a promoção de alternativas, como os servidores públicos, acadêmicos, pesquisadores, além dos consultores e assessores parlamentares e da Presidência.

2.1.5 Perspectiva do Equilíbrio Pontuado

Também conhecida como Teoria do Terremoto, a Teoria do Equilíbrio Pontuado, elaborada por Frank Baumgartner e Bryan Jones, no ano de 1993, tenta explicar as interrupções de longos períodos de estabilidade nas políticas públicas com curtos períodos em que ocorrem mudanças drásticas ou *punctuations*, tendo sua aplicabilidade nos estudos sobre o processo orçamentário derivada da possibilidade de mudança de arenas.

Em traços gerais, esclarece que a condução dos processos políticos se dá por meio da lógica da estabilidade e do incrementalismo. Contudo, invariavelmente incorrem em rupturas em larga escala que afetam a manutenção do *status quo*, evidenciando as variações quanto às implementações de ideias e proposições de soluções. Fundamenta o processo político com base nas instituições políticas e na racionalidade limitada na tomada de decisão, enfatizando a definição de temas na formação da agenda governamental (TRUE, JONES & BAUMGARTNER, 1999).

“Baumgartner e Jones (1993) investigam os longos períodos de estabilidade da agenda pública, nos quais o debate se concentra em um número restrito de temas. A noção de

equilíbrio pontuado se refere à alternância entre longas calmarias e surtos de interesse público, atenção da mídia e ação política na formação da agenda pública. Na fase de expansão, diversos temas entram em pauta, mas apenas alguns deles se tornam salientes, devido à posição da opinião pública, ao nível de cobertura da mídia e à atuação de grupos de interesse e/ou empreendedores de políticas. Na fase de contração da agenda, a dominância de determinado tema provoca o fechamento da pauta. Cada setor de atuação do Estado teria um padrão específico de expansão e contração da agenda pública e de decisão”. (Cotta, 2009, p. 140).

Martins (2003) observa, ainda, que os períodos de estabilidade seriam intercalados por períodos em que situações sutis desencadeariam mudanças extremas que desestabilizariam o monopólio de uma política pública e promoveriam sua alteração, que se reestabilizaria em torno de um novo monopólio. Capella (2006) acrescenta que as alterações na agenda governamental tenderiam a ocorrer de forma rápida, em decorrência de *feedback* positivo, ou seja, determinadas questões tornam-se importantes e atraem outras que se difundem em efeito cascata, também conhecido como *bandwagon*. Assim, haveria a popularização das idéias, que assumiriam o lugar de uma antiga proposta e abririam espaço para novos movimentos políticos.

Tal difusão de políticas pode ser descrita como uma curva de crescimento, ou uma curva em forma de “S”. No início, a adoção da política é lenta e depois muito rápida e novamente lenta à medida que o ponto de saturação é atingido. Durante a primeira fase, enquanto as idéias são testadas e descartadas, a adoção pode ser bastante lenta. Em seguida, enquanto as idéias se difundem rapidamente, inicia-se para alguns programas uma fase de reação positiva. Por fim, restabelece-se a reação negativa do ponto de saturação. (Baumgartner & Jones, 1993, *apud* Capella, 2006, p. 40).

A partir da racionalidade limitada dos indivíduos para tratar das diversas questões políticas, cabe ao governo delegar autoridade aos agentes governamentais ou comunidade de especialistas, naquilo que é denominado subsistemas políticos, processando as questões de forma paralela ao papel desenvolvido pelos líderes de governo (macrossistema) encarregados da condução de questões proeminentes de modo serial (CAPELLA, 2006).

Para True, Jones & Baumgartner (1999), os subsistemas, também conhecidos por nichos técnicos ou triângulos de ferro, caracterizam-se como monopólios que oprimem, sistematicamente, eventuais pressões por mudanças, determinando aquilo que é denominado de processo de *feedback* negativo, com maior lentidão na ocorrência de mudanças. Para haver

uma mudança mais expressiva, esta dependeria da entrada em cena de novos atores que detenham poder para enfrentar e romper com tal monopólio, criando um novo, o qual, por sua vez, poderá ser posto em cheque futuramente.

Capella (2006) aborda outro ponto em destaque na teoria do equilíbrio pontuado, envolvendo as *policy images*. Estas representam as idéias que dão sustentação aos arranjos institucionais, proporcionando a comunicação de modo simples e objetiva entre os membros da comunidade, facilitando a disseminação das questões, fundamental para que a mudança ocorra de forma rápida e seja inserida no macrossistema.

A criação e a manutenção de um monopólio de políticas, que é caracterizado pelo envolvimento de estrutura institucional bem definida, relacionada ao acesso ao processo decisório e tema fortemente vinculado com a instituição e a comunidade, estão intimamente ligadas com a criação e a manutenção de uma imagem de apoio. Isso significa que quando uma imagem é amplamente aceita, o monopólio se mantém. Por outro lado, quando há divergências em relação ao entendimento de uma política, defensores de uma idéia focalizam determinadas imagens ao passo que seus oponentes podem se concentrar num conjunto diferente de imagens, o que pode levar ao colapso do monopólio.

Além disso, as *policy images* desenvolvem-se tomando como base as informações empíricas e os *tones* ou apelos emotivos, estes últimos considerados críticos, uma vez poderem influenciar a mobilização em torno de uma determinada idéia ou tema.

Assim como no modelo de fluxos múltiplos, a teoria do equilíbrio pontuado não entende que uma questão por si só possa se transformar em problemas. Na verdade, enfatiza a necessidade do problema chamar a atenção para si, por meio de um consenso ou discussões em torno de uma política a ser adotada e, ainda, fazer com que tal problema esteja vinculado com uma solução possível de ser implementada.

Capella (2006) ressalta que, apesar dos formuladores de *policy images* procurarem basear a construção das imagens nos cálculos dos ganhos possíveis derivados do entendimento comum, não possuem controle sobre seus impactos no sistema político e, tampouco, sobre as possíveis soluções a serem propostas. Ainda, separa a conexão entre a formulação do problema e sua solução, uma vez que o fato de um problema estar bem delineado não determina, necessariamente, que uma determinada solução seja efetivamente adotada, dependendo, assim, do *policy entrepreneur* para que eventuais mudanças sejam inseridas na agenda, na procura por arenas favoráveis para a difusão de tais problemas e soluções.

É interessante observar algumas considerações apresentadas por True, Jones & Baumgartner (1999) relacionadas à realidade dos gastos do governo norte americano, mas que demonstram o comportamento dos orçamentos diante da sistemática de equilíbrio nos subsistemas e pontuação em função da mudança para a arena macrossistêmica. Tal sistemática impacta no sistema orçamentário quando determinado tema ganha atenção dos Poderes Executivo e Legislativo, podendo ocasionar rupturas expressivas com as antigas práticas de alocação de recursos.

Ainda, Barbosa (2006) pondera que quando da redefinição de um tema, novos atores se sentem qualificados, onde anteriormente encontravam-se excluídos, gerando oportunidade para que insistam no fortalecimento de novas estruturas.

Por fim, o problema do sistema encontra-se em sua limitada previsibilidade, fazendo com que as explosões de pontuações promovam um ambiente de grande incerteza, sendo capaz de predizer uma forma de estabilidade em nível de sistemas, mas não se mostra capaz de efetuar previsões específicas para temas políticos particulares.

2.2 REFORMAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E O FOCO NA QUALIDADE DOS GASTOS

A gestão pública atual caracteriza-se por suas transformações e reformas. Marini e Martins (2004) destacam que os anos de 1980 e 1990 apresentaram o que foi denominado de reformas de primeira geração. Focada na crise do Estado, tal geração englobava fatores contextuais como o fim do desenvolvimentismo pós-guerra, crises do petróleo, de liquidez e instabilidade do mercado financeiro internacional, disfunções burocráticas ou crise no modo de implementação estatal de serviços públicos, sobrecarga fiscal, excesso de demandas e crise de legitimidade. A reforma observada nos Estados latinoamericanos neste cenário envolveu a adoção de duras medidas de ajuste fiscal, impondo uma agenda de cortes e restrições.

Com o surgimento da segunda geração de reformas, já no início do século XXI, apesar de se manter a preocupação com o ajuste fiscal e a estabilidade econômica, o foco principal passa a ser a promoção do desenvolvimento e do bem estar, integrados à responsabilidade fiscal e a ganhos de eficiência.

A trajetória da reforma institucional, ressaltada por Martins (2004), abrange uma série de iniciativas com vistas à melhoria de gestão, enfatizando o fortalecimento da administração na formulação e implementação de políticas públicas, utilizando-se modelos institucionais,

abordagens de otimização organizacional, incluindo a gestão da qualidade e processos de transformação organizacional. Assim, em detrimento da defasada administração burocrática clássica, proclamou-se a administração gerencial, baseada em princípios como flexibilidade, orientação para resultados, foco no cliente e accountability/control social, impulsionando a inclusão de conceitos vinculados à forma como o gasto é tratado na gestão pública.

Villela (2005) ressalta que a qualidade do gasto público, apesar da dificuldade de definição, encontra-se vinculada a ideais de eficiência, eficácia, efetividade, economicidade e equidade. Em relação aos três primeiros conceitos, Garcia (2008) observa o posicionamento do Tribunal de Contas da União – TCU, que considera eficiência como sendo a relação entre os produtos (bens e serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados, em um determinado período de tempo. Já a eficácia é entendida como grau de alcance das metas programadas, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados e, efetividade seria a relação entre os resultados alcançados e os objetivos esperados que motivaram a atuação institucional. A economicidade está relacionada à questão de ser econômico ou de não esbanjar, adquirindo a quantidade certa de recursos, na qualidade e no momento adequados. Por fim, o conceito de equidade envolve a ideia do justo, isonômico, do reconhecimento imparcial do direito das partes.

Para Castro (2008), foi a partir da publicação do Decreto nº 2.829¹, de 29 de outubro de 1998, que foram introduzidas inovações na gestão pública com o conceito de administração gerencial e a efetiva cobrança por resultados, envolvendo princípios como o da simplificação, da descentralização e responsabilização. Levou, assim, o gestor a assumir responsabilidades de forma personalizada, seja no desenvolvimento de um programa, seja no acompanhamento das ações e dos resultados alcançados.

Giacomoni (2006) observa, no entanto, a complexidade relativa à adoção da gestão por resultados e sua dependência do entorno político e institucional de um país. Pondera que apesar do importante poder de pressão da cidadania na demanda por maior transparência e qualidade nos gastos públicos, a plena utilização dos instrumentos de gestão por resultados depende do reconhecimento e da aceitação do modelo por agentes políticos, dirigentes e servidores públicos. O apoio político faz-se fundamental em razão das mudanças a serem implementadas ultrapassarem o mandato vigente e carecerem de sustentabilidade. Ainda, são requeridas capacidades e habilidades para um atendimento mais eficiente e com maior

¹ Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências.

qualidade das demandas da sociedade, fatores esses que influenciam na escolha da estratégia a ser seguida.

Nos fins dos anos 90, uma série de medidas e investimentos estratégicos do governo foi adotada, com a edição de normas definindo procedimentos, que promoveram a integração do orçamento ao planejamento. Giacomoni (2006) acrescenta que um ambiente de múltiplas pactuações, em que se exige que se governe cada vez mais *com e para fazer com* a sociedade, leva a uma demanda por novas formas de relações administrativas a serem inscritas nos instrumentos de planejamento e orçamento de forma a assegurar a transparência e os compromissos assumidos.

Uma ferramenta que auxilia a administração pública na busca por melhores controles e resultados do quê e do quanto são gastos foi a edição da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e equilíbrio das contas públicas. Com ela foram criados mecanismos capazes de controlar as despesas governamentais, direcionando os entes para uma gestão mais eficaz e proporcionando maior transparência nos gastos públicos.

Neste contexto, a implantação de uma gestão matricial envolveria uma série de desafios. Para Marini e Martins (2004) um dos principais seria o de repensar todo o processo de planejamento, uma vez que a perspectiva tradicional não estaria sendo efetiva no alcance de resultados.

2.2.1 O Planejamento Público

A atuação governamental conduz a situações e ações que afetarão futuramente a própria gestão. Matus (1997, *apud* MARQUES *et al.*, 2009) argumenta que a ideia do amanhã nos afeta hoje, em razão de ser no momento atual que se pode fazer algo passível de melhor potencializar as oportunidades que se materializarão no futuro ou evitar eventuais problemas que possam ocorrer.

Em um ambiente caracterizado pela constante transformação e imprevisibilidade, envolvendo variáveis tanto econômicas, como políticas, sociais e tecnológicas, diversos atores buscam defender os múltiplos interesses em jogo. Diante desse aspecto, a reinvenção do planejamento governamental passa a significar transcender e fazer escolhas, adaptando a capacidade limitada de atendimento do Estado em relação às demandas sociais existentes (MARQUES E AL, 2009).

De fundamental importância para a condução da Administração Pública no País, o planejamento representa um instrumento capaz de englobar todo o processo de gestão das organizações, incluindo a missão, visão, estabelecimentos de planos e metas, prazos e mecanismos de monitoramento e de avaliação de resultados.

Souza (2004) observa que durante décadas o planejamento atuou como instrumento de intervenção e controle na Administração Pública, passando, no governo de Juscelino Kubitschek - JK a ser o agente principal de promoção de desenvolvimento socioeconômico, com a implementação do Plano de Metas², sendo, assim, fundamental a análise das perspectivas históricas envolvendo seu papel no País.

Diante disso, a seguir serão apresentados os principais conceitos e características envolvendo o papel do planejamento, bem como sua evolução no contexto da gestão pública brasileira.

Albuquerque e Al (2006) conceituam o planejamento como sendo “o conjunto de ações desenvolvidas de forma sistemática e continuada, com o objetivo de selecionar os meios disponíveis mais adequados para a realização de resultados selecionados de modo mais eficiente”. Já Ackoff, citado por Santos (2004, p. 23), identifica o planejamento como “algo que fazemos antes de agir, isto é, tomada antecipada de decisão. É um processo de decidir o que fazer, e como fazer, antes que se requeira uma ação”.

Desta forma, a característica básica envolvendo a figura do planejamento é a de que sejam antecipados os delineamentos de objetivos, estratégias, metas e ações para que os resultados almejados sejam alcançados de forma a otimizar os recursos disponíveis para sua realização. Deve, ainda, ser flexível para adaptar-se a possíveis revisões de metas e objetivos inerentes ao processo decisório, sem, contudo se distanciar de uma sistemática pré-determinada.

A função do planejamento aparece como sendo a de proporcionar os mecanismos adequados para que determinado objetivo seja alcançado posteriormente, evitando, ao longo do processo de realização, a ocorrência de desvios e erros, de modo a otimizar as oportunidades e reduzir ou evitar eventuais fracassos.

Cabe ressaltar que a ausência de planejamento pode proporcionar o sob ou superdimensionamento de recursos, a ocorrência de despesas sem a devida cobertura

² Albuquerque e al (2006) ressaltam que o Plano de Metas foi instituído durante a gestão de JK sob os cuidados do Conselho de Desenvolvimento, criado em 1956. O Plano estabelecia trinta nos setores de energia, transporte, agricultura e alimentação, e indústrias de base, tendo alcançado êxito no plano de industrialização da economia e superação de pontos de estrangulamento do desenvolvimento nacional.

orçamentária, falta de convergência em relação a metas e resultados, mudanças constantes de prioridade, ou mesmo a não utilização da integralidade dos recursos.

A condução do processo de planejamento envolve desde a elaboração em si do planejamento de uma organização, passando pela aprovação de recursos fundamentais para sua execução, sendo realizado por meio de ações devidamente planejadas e avaliações paralelas, com posterior avaliação dos resultados alcançados.

Entre as principais vantagens do planejamento encontra-se³:

- Tornar mais claro os rumos de um órgão ou organização;
- Possibilita o trabalho em equipe para que o futuro almejado seja alcançado;
- Aumenta a capacidade de reação perante surpresas;
- Proporciona maior segurança aos gestores na tomada de decisão;
- Potencializa a utilização dos recursos disponíveis;
- Facilita a continuidade das ações; e
- Eleva o nível de satisfação dos clientes.

Segundo Albuquerque *et al* (2006) apontam que a tendência da gestão pública atual é de que sejam adotados sistemas informatizados semelhantes às já disseminadas no âmbito do setor privado, como ferramentas operacionais para o planejamento, de modo a proporcionarem não apenas a captação de informações, mas também possibilitar melhorias na condução do processo seja no acompanhamento das ações e seja na avaliação em relação às metas e aos resultados obtidos.

Os autores observam, ainda, que em decorrência da busca pela incorporação de iniciativas adotadas no setor privado, alguns princípios inerentes podem ser identificados nos atuais processos de planejamento e gestão governamental. Entre eles encontra-se a questão da visão e orientação estratégica voltada para resultados de longo prazo, o reconhecimento do papel dos gestores na condução dos programas, a gestão de recursos humanos intensificada, estimulando-se uma maior capacitação, motivação e envolvimento das equipes, a ampliação da participação da sociedade no processo de acompanhamento, avaliação e controle das políticas públicas, entre outros.

Papel de destaque tem neste contexto a adoção de um posicionamento estratégico adequado. O planejamento estratégico busca envolver as ações de longo prazo de uma organização, baseada em uma análise em que são combinadas as potencialidades internas com

³ Conteúdo apresentado no Curso de Gestão Orçamentária ministrado pela equipe da Secretaria de Orçamento Federal no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral em novembro, 2009.

as ameaças e oportunidades oferecidas pelo ambiente externo, orientando e influenciando a gestão das organizações e o processo de tomada de decisões (ALBUQUERQUE et al, 2006).

Em relação à evolução do planejamento no Brasil, Cardoso Jr. (2011) destaca que sua história apresentou três fases principais. A primeira envolveu as décadas de 1940 a 1970, na qual alcançou seu auge. O declínio foi observado na segunda fase presente nas décadas de 1980 e 1990, tendo seu papel voltado a se fortalecer a partir do início do século XXI.

Ao longo de praticamente toda a Primeira República foi verificada a ausência quase que completa da figura do planejamento governamental no País, revelando o caráter prioritariamente reativo do Estado a situações que viessem a comprometer a rentabilidade da economia cafeeira, principalmente.

Cardoso Jr. (2011) observa que o planejamento sem gestão adequada torna-se um processo sujeito a fracassos e descontinuidades. Por outro lado, a gestão pública sem um planejamento adequado, por mais que venham a estruturar modos de fazer que racionalizem procedimentos básicos do Estado, dificilmente alcançará uma efetiva promoção de mudanças significativas em termos de eficácia e de efetividade das políticas públicas.

Toni (2003) ressalta, ainda, que “o ato de planejar não envolve uma mera declaração de intenções, mas sim requer decisões e ações imediatas, enunciando objetivos factíveis e alcançáveis, a fim de que não perca a credibilidade”. (TONI, 2003, p. 33).

O quadro a seguir resume a contextualização do planejamento alinhado à gestão pública ao longo da história recente do país, englobando o período compreendido entre 1889 e 2010.

Ciclos Econômicos e Políticos	Padrão de Estado	Contexto Econômico-Estrutural	Contexto Político- Institucional	Dimensões do Planejamento Governamental	Dimensões da Gestão Pública
1889-1930 Primeira República Desenvolvimento para Fora	Dominância Liberal-Oligárquica	Economia Cafeeira Voltada para o Exterior	Montagem do Aparato Estatal-Burocrático	Ausência de Planejamento	Patrimonialista
1933-1955 Era Getúlio Vargas Nacional-Desenvolvimentismo	Dominância Nacional-Populista	Industrialização Substitutiva de Importações: Bens de Consumo não Durável	Montagem do Sistema Corporativista	Planejamento Não-Sistêmico	Patrimonial-Burocrática
1956-1964 Era Juscelino Kubitschek Internacionalização Econômica	Dominância Estatal-Democrática	Industrialização Pesada I: Bens de Consumo Durável, Montagem do Tripé do Desenvolvimento	Acomodação e Crise do Modelo	Planejamento Discricionário	Patrimonial-Burocrática
1964-1979 Regime Militar Crescimento com Piora Distributiva	Dominância Estatal-Autoritária	Industrialização Pesada II: Milagre Econômico (1968-1973) e Endividamento Externo (1974-1989)	Consolidação Institucional-Autoritária	Planejamento Burocrático-Autoritário	Patrimonial-Burocrática
1980-1989 Redemocratização. Crise do Desenvolvimentismo	Dominância Liberal-Democrática	Estagnação Econômica: Inflação e Endividamento Externo (1974-1989)	Redemocratização e Reconstitucionalização	Planos de Estabilização	Patrimonial-Burocrática (CF/1988)
1990-2010 Consolidação Democrática. Reformas Estruturais	Dominância Liberal-Democrática	Reformas Econômicas Liberais: Estabilização Monetária, Endividamento Interno (1995-2006) e Reformas Estruturais.	Consolidação Democrática. Reforma Gerencialista. Experimentalismo Societal.	Planos de Estabilização	Patrimonial-Burocrática; Gerencialista; Societal

Quadro 1 - Contextualização do Planejamento Governamental 1889-2010

Fonte: adaptado de Cardoso Jr. (2011, p. 13).

Com o governo de Getúlio Vargas, nos anos 1930, há o início do processo de organização e aceleração do crescimento da economia. Albuquerque *et al* (2006) observa que até o início daquela década, o País tinha sua economia estritamente baseada na agricultura e centralização política nas oligarquias rurais. Após a quebra do modelo econômico e da hegemonia cafeeira, o Estado passou a intervir mais ativamente na economia, passando a desempenhar funções mais complexas, iniciando a implementação dos princípios da administração burocrática.

Souza (2004) pondera que é a partir daquele período que tem início a construção de uma cultura e prática de planejamento governamental, caracterizado pela intervenção estatal, com criação de empresas públicas, na valorização do capital nacional e na política nacionalista de defesa de interesses das elites industriais. Cardoso Jr. (2011) destaca que o

planejamento governamental alcançou maior espaço a partir da demanda crescente da industrialização por requisitos mais exigentes, mesmo que ainda não de caráter sistêmico nem consolidado.

Já os anos 1950 podem ser considerados como sendo o momento áureo do planejamento governamental, quando o Estado passa a estar mais presente, difundindo a ideologia desenvolvimentista, materializada com o Plano de Metas do governo de Juscelino Kubitschek – JK.

No período de vigência do autoritarismo-tecnocrático no Brasil, Cardoso Jr. (2011) aponta que, junto com o baixo nível de institucionalização das estruturas de representação da sociedade, predominavam preceitos patrimonialistas na resolução de conflitos e no processo de tomada de decisões.

Toni (2003) observa que do período histórico anterior ao fim dos governos militares, os maiores processos de planejamento estatal possuem um viés basicamente macroeconômico, cujos objetivos são centrados no desenvolvimento e na estabilização monetária e fiscal. Ressalta, ainda, que nos anos 1980 e 1990 planos como Cruzado (1986), Bresser (1987), Collor (1990) e Plano Real (1994) foram notabilizados muito mais por representarem medidas fiscais e monetárias-cambiais de combate imediato à inflação do que representaram processos de planejamento econômico mais profundos. Para o autor, o planejamento público estava reduzido a um conjunto de técnicas de racionalização ou de alocação econômica.

Marini e Martins (2004), por outro lado, argumentam que após o grande prestígio adquirido nos anos de 1960 e 1970, o planejamento passou por um período de decadência em razão da turbulência e instabilidade política, econômica e fiscal. Com isso, ficou relegado a um papel meramente ritualista de cumprimento de procedimentos burocráticos, transformado em peça de ficção, uma vez que as constantes alterações no contexto em que era empregado comprometiam seu sucesso. Enfatizam que uma abordagem de planejamento que tivesse sido elaborada e aplicada adequadamente a um contexto mais estruturado, determinístico, não produziria os mesmos resultados em outro ambiente menos estruturado ou ambíguo, tornando-se essencial que qualquer reinvenção do planejamento passe pela discussão de alinhamento contextual.

“No decorrer dos anos 1980 a redemocratização do país e o aprofundamento da crise econômica expuseram totalmente a crise do Estado. As principais características do funcionamento estatal no regime militar deixavam de atender às novas demandas sociais: centralidade excessiva, pouca capacidade gerencial, ineficiência na prestação de serviços,

ausência de mecanismos democráticos de controle e participação, corrupção, burocracias “feudalizando” setores públicos, etc. O padrão de reforma do Estado neste período foi caracterizado pelo reformismo reducionista e quantitativo, centrado na redução de cargos, normas, salários, competências e no formalismo de suas medidas, quase todas sem resultados práticos ou permanência institucional. Temas como planejamento público ou a política de recursos humanos foram relegados à margem da agenda de debates”. (TONI, 2003, p. 26).

Barros e Lira (2006) observam que a Constituição Federal - CF de 1988 trouxe diretrizes inovadoras para a gestão pública. Giacomoni (2006) pondera que mudanças profundas foram efetuadas no sistema de planejamento e orçamento brasileiro, redesenhando suas relações, estabelecendo seus principais instrumentos, ancorados no Plano Plurianual – PPA, na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e na Lei Orçamentária Anual – LOA, articulando o planejamento plurianual das políticas públicas com a execução dos orçamentos anuais e com instrumentos de controle fiscal, essenciais para o comprometimento das organizações com os resultados. Tais instrumentos valorizaram o papel do planejamento, levando aos gestores a obrigação de elaborar planos de médio prazo com vínculos estreitos com os orçamentos anuais, criando, ainda, condições objetivas para a inclusão de todas as receitas e despesas no processo orçamentário.

Albuquerque *et al* (2006, p. 109) definem o Plano Plurianual – PPA como sendo “instrumento legal de planejamento de maior alcance temporal no estabelecimento das prioridades e no direcionamento das ações do governo. Estabelece para a Administração Pública, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas que orientarão a aplicação dos recursos públicos (e privados quando decorrentes de parcerias) por um período de quatro anos. O PPA, elaborado para um período de quatro anos, passa a dar estrutura para a função do planejamento”. Engloba a ideia de continuidade do processo, uma vez que o primeiro ano da gestão de um novo governo deve dar seguimento ao planejamento previsto na gestão imediatamente anterior. Segundo os autores, o PPA passou a levar em consideração toda a disponibilidade de recursos do Estado e a buscar organizar os gastos tanto de capital quanto corrente, a fim de otimizar os resultados almejados.

Cardoso Jr. (2011) ressalta que a vinculação entre o orçamento e sua gestão se daria por meio de um detalhamento do plano geral em programas e ações, operacionalizada e materializada pela LDO e pela LOA, caracterizadas como responsáveis por definir as metas e as prioridades para o exercício subsequente e por consolidar a proposta orçamentária para o

ano seguinte, em conjunto com os ministérios e as unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário, respectivamente.

Toni (2003) pondera que o primeiro PPA, envolvendo o período de 1991/1995 foi significativamente ineficaz, tendo cerca de 94,6% dos investimentos previstos sido paralisados. O segundo PPA (1996/1999) representou uma melhora em relação ao primeiro, mas teria alcançado, no máximo, o caráter de plano econômico normativo de médio prazo, tendo apenas 20% dos programas envolvidos conseguido atingir um nível de execução acima de 90%. Contudo, o terceiro PPA (2000-2003) representou efetivamente um diferencial, utilizando técnicas mais potentes e modernas de planejamento estratégico no setor público.

“A desconexão do orçamento como instrumento efetivo de planejamento foi um dos sintomas mais emblemáticos da perda recente de governabilidade e capacidade de governar o Estado brasileiro. Entre os fatores responsáveis pela progressiva e sistemática divergência metodológica entre plano e orçamento pode-se registrar: o caráter genérico das metas definidas nos Planos Nacionais onde a “prioridade” recaia sobre as próprias funções de governo, obscurecendo a hierarquia de objetivos, ajustando-se nas conveniências político-corporativas e nas barganhas conjunturais. A rotinização fria da elaboração orçamentária – definido de forma participativa ou burocrática – impede o diálogo entre plano e orçamento”. (TONI, 2003, p. 55).

“Na América Latina é comum ver os departamentos de orçamento atuando como se fossem agentes de finanças, sem qualquer responsabilidade pela eficácia real da gestão pública. Não trabalham com objetivos e metas precisas, não estabelecem normas de custos nem de qualidade dos serviços, não acompanham a atividade real que está por trás do orçamento por programas, nem tampouco se interessam pela eficácia direcional dos programas aparentes que financiam. A gerência por programas está ausente e encoberta por uma orçamentação por objetivos meramente formais, na qual o que interessa é fixar cotas de gastos que respeitem o limite das receitas (...) sobrepõe-se, simplesmente, ao nome de cada unidade administrativa como uma etiqueta, o nome de um programa, subprograma ou atividade. O Congresso Nacional por sua vez, discute e aprova o orçamento da nação como se fosse uma lista de recursos atribuídos a uma Instituição, sem se preocupar com objetivos, custos ou qualidade. O orçamento não é analisado ele é resgatado em função de negociações parciais e locais. O plano não é critério para exame do orçamento” (MATUS, 1993, *apud* TONI, 2003, p. 55-56).

Toni (2003) ressalta que a incompatibilidade entre a estrutura de contas contábeis dos orçamentos e dos planos dificultava o acompanhamento da condução das diretrizes planejadas através da execução do orçamento, tendo tal situação começado a mudar somente após a flexibilização da classificação funcional-programática a partir de 1998.

“Outros fatores menores também contribuíram para que o orçamento público se tornasse no Brasil uma verdadeira peça de ficção, como a cultura inflacionária, o alto percentual de receitas vinculadas, a prática repetida de contingenciamentos lineares em função de ajustes fiscais permanentes (na ausência de critérios inteligentes de seletividade). A falta de transparência do orçamento público, que camufla muitas vezes as renúncias fiscais, a falta de controle social sobre as despesas públicas e as dificuldades de acompanhamento técnico somam-se aos problemas anteriores, bloqueando as possibilidades de uso do orçamento como resultado final do processo de planejamento e gestão democrática. Neste contexto os orçamentos não traduziriam estratégias de enfrentamentos de problemas, nem os planos se viabilizariam no orçamento como meio de financiamento de curto prazo das atividades estatais, sejam elas resultantes de despesas de natureza continuada ou investimentos pontuais de caráter mais polarizador e estratégico”. (TONI, 2003, p. 56-57).

Por outro lado, a partir do PPA 2000/2003 procurou privilegiar o aspecto gerencial da programação orçamentária, com a adoção de práticas consideradas simplificadoras, responsabilizadoras e descentralizadoras, tendo como eixo principal a integração entre o Planejamento, com o PPA, e o orçamento, por intermédio da criação de Programas para todas as ações de governo. Em relação a sua estruturação, o plano termina e o orçamento começa no programa, gerando sua integração desde a origem. Representou a busca por uma administração menos burocrática e mais gerencial, envolvendo a reorientação do processo alocativo de recursos com a cobrança de resultados, avaliados em termos de impactos reais na sociedade, e a realidade problematizada (ALBUQUERQUE *et al*, 2006).

Por fim, Toni (2003) frisa que para que haja realmente uma convergência entre o planejamento e o orçamento é necessário que as instituições façam algumas adaptações, como reconstruir a capacidade de planejamento público e o próprio monitoramento da execução do plano.

2.2.2 O Orçamento Público

Mota (2006) apresenta o conceito de orçamento público como sendo o ato administrativo revestido de força legal, que vem estabelecer uma série de ações a serem realizadas em período determinado de tempo. Estima, ainda, os recursos e suas fontes a serem arrecadados pelos órgãos e entidades públicas, fixando, paralelamente, os montantes a serem aplicados por eles na condução de seus programas de trabalho, de modo a garantir a manutenção ou mesmo possibilitar a ampliação dos serviços públicos e obras que venham a atender aos anseios da população.

O orçamento pode ser entendido como o documento que prevê quantias de moeda que, num período determinado (normalmente um ano), devem entrar e sair dos cofres públicos (receitas e despesas públicas), com especificação de suas principais fontes de financiamento e das categorias de despesa mais relevantes. Usualmente formalizado através de Lei, proposta pelo Poder Executivo e apreciada pelo Poder Legislativo na forma definida pela Constituição. Nos tempos modernos este instrumento, cuja criação se confunde com a própria origem dos Parlamentos, passou a ser situado como técnica vinculada ao instrumental de planejamento. Na verdade, ele é muito mais que isso, tendo assumido o caráter de instrumento múltiplo, isto é, político, econômico, programático (de planejamento), gerencial (de administração e controle) e financeiro. (SANCHES, 1997, *apud* ALBUQUERQUE, 2006).

Para Albuquerque (2006), é o orçamento que garante o gerenciamento anual das origens e aplicações dos recursos, definindo os montantes e como estes deverão ser aplicados, servindo, por meio da execução orçamentária, como instrumento de avaliação de eficácia do governo.

Sanches (2004, *apud* BARBOSA, 2006) destaca que o orçamento público possui caráter de instrumento múltiplo, não se limitando às três dimensões básicas reguladora, econômica e política. Abrangeria, na verdade, as funções jurídicas, políticas, econômicas, programáticas ou de planejamento, gerencial (de administração e o controle) e financeira.

Em relação à função jurídica, esta é destacada pela força de lei que caracteriza o orçamento público, seguindo todo o processo legislativo em compatibilidade com um projeto de lei. Além disso, estabelece os parâmetros legais para a realização de receitas e assunção de despesas, de acordo com o previsto na Constituição e em leis específicas.

A função política, presente indiretamente nas demais funções do orçamento público, decorre dos arranjos de interesses embutidos na forma como é conduzido, espelhando as

escolhas dos atores e o poder entre eles, legitimando as propostas de programação de gastos governamentais.

No que diz respeito à função econômica, esta envolve questões como de alocações e distribuições de recursos, sinalizando as áreas prioritárias para o Governo, dando, ainda, sustentação aos processos de crescimento econômico.

Já a função programática ou de planejamento, segundo Barbosa (2006), envolve a ideia de que o orçamento é uma peça de planejamento das políticas públicas setoriais, orientadas segundo sua prioridade e selecionada para integrar o plano de ação do Governo, devendo observar os limites de recursos disponíveis para o financiamento de tais gastos.

A função gerencial, como instrumento de administração e controle, fornece elementos de apoio para a boa administração dos recursos públicos e para o controle e avaliação de desempenho das instituições e suas gerências (SANCHES, 2005, *apud* BARBOSA, 2006).

Por fim, a função de instrumento financeiro é determinada por sistematizar as receitas e despesas públicas, representando o que pode ser considerado um plano financeiro, onde o caráter contábil aparece como ponto forte dessa instrumentalidade.

Mota (2006) aponta que o orçamento público é sustentado por oito princípios fundamentais. São eles:

- a) *princípio da unidade* – o orçamento deve ser uno, compreendendo o orçamento fiscal, de investimento e de seguridade social, na elaboração da lei orçamentária anual. Busca evitar a proliferação de orçamentos dentro de um mesmo nível de governo;
- b) *princípio da universalidade* – engloba todas as receitas a serem arrecadadas e despesas a serem realizadas, propiciando a identificação das receitas e despesas de transferências;
- c) *princípio da anualidade* – a cada exercício financeiro, que coincide com o ano civil aqui no Brasil, deverá ser elaborada e aprovada nova lei orçamentária, permitindo o melhor controle e que os planos sejam revistos, contribuindo para o seu aperfeiçoamento;
- d) *princípio da exclusividade* – a lei orçamentária deverá conter apenas matérias de natureza orçamentária, tendo como exceções a abertura de crédito suplementar e a contratação de operações de crédito;
- e) *princípio da especificação* – a lei orçamentária não consignará dotações globais destinadas a atender indiretamente a despesas de pessoal, material serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, com exceção às autorizações para

realização de despesa em regime de execução especial e a envolvendo reserva de contingência;

- f) *princípio da publicidade* – busca oferecer o caráter informacional dos atos públicos, auxiliando na transparência dos gastos, devendo as leis orçamentárias e de créditos adicionais, bem como decretos e portarias de crédito, serem publicadas na imprensa nacional;
- g) *princípio da não vinculação de receita* – veda a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, com ressalvas em relação às previsões da CF em seus artigos 158 e 159, da destinação de recursos para ações e serviços públicos de saúde, bem como da prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, com a finalidade de atendimento de insuficiências de caixa , além de garantia ou contragarantia e para pagamento de débitos à União;
- h) *princípio do equilíbrio* – estabelece que o total da despesa não pode ultrapassar o da receita orçamentária em cada exercício financeiro, essencial para o controle de gastos governamentais; e, por fim,
- i) *princípio do orçamento bruto* – todas as receitas e despesas deverão constar na lei orçamentária considerando seus valores totais ou brutos, vedando-se quaisquer tipos de dedução.

Zdanowicz (1998, *apud* GRIPPA, 2006) ressalta as características que considera mais importantes na análise do orçamento, englobando, entre outras, a sua projeção para o futuro, a participação direta dos responsáveis no estabelecimento dos objetivos e metas pretendidos, a utilização de critérios uniformes para a elaboração do orçamento, a tempestividade de sua aplicação.

Historicamente, a existência do orçamento, entendido como instrumento de planejamento, gestão e controle, remota à idade antiga. A evolução dos primeiros esboços foi observada com maior ênfase a partir do século XVII, passando a discussão orçamentária a ganhar relevo na gestão do Estado.

Os primeiros registros sobre a formatação do orçamento público, ocorridos na Inglaterra, tinham o foco restrito à arrecadação de receitas, sem, contudo, realizar um acompanhamento formal das despesas, conforme observa Giacomoni (2006). Tais arrecadações eram destinadas ao atendimento da Coroa e, também, mas em menor parte, à manutenção dos serviços permanentes.

À medida que não havia limites para a tributação, a insatisfação dos contribuintes crescia, motivando a sociedade da época a ser organizada em conselhos e assembleias, a fim de questionar e restringir a ânsia arrecadatória do rei e à destinação dos recursos não utilizáveis diretamente pela sociedade, impondo limitações a seu governo. De acordo com Barcelos e al (2005), de tal período em diante o orçamento público gradativamente foi incorporando novas funções e práticas que tornaram o orçamento moderno um instrumento mais complexo e sofisticado.

Segundo Avelar (2007), o orçamento como é atualmente conhecido, envolvendo a estimativa de receitas e autorização para gastos, surgiu no final do século XIX, tendo rapidamente se espalhado no contexto mundial.

Em seu estágio inicial, para Barcelos *et al* (2005), o orçamento tradicional ou clássico preocupava-se em destacar aquilo que o governo pretendia comprar ou pagar, identificando tão somente os insumos da ação governamental. A nova dimensão do orçamento, com o foco passando para o produto ou realizações, surgiu no final do século XIX, nos Estados Unidos, evidenciando não apenas os insumos da ação governamental, mas sim principalmente aquilo que o governo pretendia produzir ou realizar.

Seguiu-se, ainda, a partir da Segunda Guerra Mundial a disseminação de aperfeiçoamentos expressivos nos sistemas orçamentários. Como, por exemplo, o orçamento por programas, orçamento base-zero, entre outras técnicas, em uma relação de complementaridade, não havendo rupturas completas na antiga forma de orçar, mas sim permitindo identificar aquilo que os governos adquirem ou pagam e o resultado qualitativo de suas escolhas e seus reflexos na sociedade.

No Brasil, a evolução e o desenvolvimento do orçamento público são recentes. Cangirana *et al* (2010) destacam que as atividades administrativas eram exercidas anteriormente de forma empírica, apesar da existência em abundância de leis e demais normas, que eram criadas por improvisações. Não existia, assim, nenhum método inspirado nos princípios de administração modernos, tampouco havia traços de qualquer sistema racionalmente estruturado e organicamente atuante. O processo de organização das finanças públicas teve início no século XIX, mas apenas a partir de 1930 foram tomadas iniciativas de modernização administrativa, marcada, no entanto, pela descontinuidade estrutural política e econômica que perdurou até a década de 1990.

Giacomoni (2006) sustenta que somente em 1967 o orçamento obteve papel de destaque na CF, sendo o marco da fixação da iniciativa do Poder Executivo na elaboração e

proposição do orçamento ao Congresso Nacional. Com a Constituição de 1988 foram permitidas novamente as deliberações legislativas acerca das despesas por meio de emendas e, pela primeira vez, a avaliação das diretrizes políticas do Governo, com o encaminhamento da lei de diretrizes orçamentárias anuais.

A natureza estratégica do orçamento ganha expressividade, no Brasil, com a estruturação do orçamento por programas, a partir das orientações emanadas do Decreto nº 2.829/1998, que promoveu uma revisão da classificação funcional-programática, resultado de uma evolução iniciada pela Lei nº 4.320/64⁴. Cavalcante (2006) ressalta que antes desta legislação, utilizava-se o modelo orçamentário clássico ou tradicional, caracterizado por ser um simples documento de previsão de receita e de autorização de despesas.

O orçamento por programas vem a possibilitar uma avaliação mais detalhada das despesas públicas, direcionando seu foco para a qualidade dos gastos e permitindo delimitar as fases da elaboração da peça orçamentária, porém não nos níveis adequados esperados para gerar transparência e entendimento de toda a sociedade. Tais fases estão correlacionadas, gerando uma integração que dá origem ao planejamento estrutural, uma vez que os programas e planos governamentais têm suas estruturas estabelecidas pelo PPA⁵.

Beber (2007) observa que atualmente o orçamento público é concebido em três fases distintas: planejamento, execução e controle. A primeira fase envolve a elaboração do PPA, da LDO e da LOA. Após a aprovação destas leis, viria a segunda fase, que é a de execução, em que os gastos efetivamente ocorrem. A fase final, envolvendo o controle, com realização de auditorias e controle interno, além de retratar a necessidade de apresentação de demonstrações contábeis do Governo para serem julgadas pelo Poder Legislativo, por meio do Tribunal de Contas, o qual enfatiza a legalidade do processo, representando o controle externo.

Contudo, ainda se privilegia, no contexto das finanças públicas em que o Brasil está inserido, a execução do orçamento com crescente foco no controle *ex-post*, em detrimento do planejamento das ações governamentais, tradição burocrática esta que ainda não foi superada em sua totalidade pelo Estado brasileiro.

Com as mudanças para uma orientação mais gerencial, Cavalcante (2006) observa que a receita e a despesa passaram a ser estruturadas de modo a evidenciar a política econômico-

⁴ Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

⁵ Nos termos do art. 165 da CF de 1988.

financeira do Governo. Giacomoni (2006) pondera que o programa, a partir de 2000, transformou-se em instrumento de enfrentamento de problemas e de atendimento de demandas da sociedade, contribuindo para orientar as decisões alocativas, por meio de metas claras e indicadores capazes de sinalizar as mudanças propostas, permitindo uma avaliação mais pormenorizada das despesas públicas, com foco na finalidade do gasto.

2.3 MODELOS DE IMPLEMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Para a implementação de um modelo orçamentário é necessário inicialmente que a organização em que será adotado apresente uma estrutura mínima para que possa colocá-lo em funcionamento.

De acordo com Grippa (2006), há três condições básicas para que os modelos orçamentários possam ser elaborados. São eles: apresentação de uma estrutura organizacional definida, existência de contabilidade aberta e informatizada, e que tenham sido fixados os objetivos da empresa.

Em relação à definição da estrutura organizacional, o autor assinala que esta deve apresentar organograma, onde estejam dispostos de forma clara os níveis hierárquicos existentes, bem como deve estar demonstrada a interdependência dos órgãos subordinados, com a presença de linhas de comunicação em sentido ascendentes e descendentes. A estrutura deverá apresentar, ainda, a delegação de autoridade para que possa cobrar as responsabilidades a ela subordinadas.

Já a contabilidade exerceria o papel de destaque no controle orçamentário, atuando como fornecedor de informações, uma vez que centralizaria os dados tanto operacionais quanto administrativos da organização, servindo de base para o atendimento das exigências legais e, também, como fonte auxiliar no processo de tomada de decisões.

Grippa (2006), por fim, frisa que os objetivos do Órgão deverão estar claros e bem definidos antes de ser iniciado o processo orçamentário, a fim de que se possa delimitar as metas de interesse a serem alcançadas.

Por outro lado, Gondim (2004) observa que os orçamentos públicos podem ser analisados sob diversos aspectos, sejam eles políticos, econômicos, sociais, entre outros, variando o enfoque de acordo com a própria evolução da sociedade e das necessidades do momento.

A seguir, serão apresentados quatro modelos de implementação orçamentária, de interesse para a melhor compreensão do trabalho proposto: orçamento tradicional, orçamento programa, orçamento base zero e o orçamento matricial.

2.3.1 Orçamento Tradicional

A origem do orçamento tradicional encontra-se na Inglaterra, no ano de 1822. Segundo Gondim (2004), surgiu paralelamente ao Estado Liberal, com a preocupação em manter o equilíbrio financeiro e em evitar o aumento dos gastos públicos.

Até o advento do estabelecimento da classificação funcional programática, com o advento da Lei nº 4.320⁶, de 17 de março de 1964, o orçamento público brasileiro era elaborado de forma tradicional, caracterizado, segundo Santos (2004) como sendo um mero documento, no qual eram relacionadas as receitas a serem arrecadadas e as despesas a serem custeadas em determinado exercício financeiro. Albuquerque (2006) aponta que por meio de técnicas contábeis eram efetuados os confrontos entre as receitas e as despesas, de forma propiciar, ao mesmo tempo, um controle político sobre as finanças públicas e restringindo a expansão desordenada de gastos, mantendo, em tese, o equilíbrio financeiro dos gastos governamentais.

A característica deste modelo orçamentário é a de que não se dava margem para o papel do planejamento, seja ele de obras ou mesmo de serviços, e tampouco para a delimitação de metas a serem alcançadas. Tais despesas dependeriam de eventual sobra de recursos no final do exercício para que pudesse ser executada. Os órgãos eram, então, contemplados com recursos considerados suficientes para o atendimento das despesas com pessoal e aquisição de material de consumo permanente a cada ano (GONDIM, 2004).

Segundo Albuquerque (2006), sua principal fragilidade encontrava-se na ausência de reflexo de um programa de governo, não se enfatizando, primordialmente, o atendimento das necessidades coletivas ou mesmo da Administração, nem tampouco se dava destaque aos objetivos econômicos e sociais.

Além disso, Santos (2004) destaca que raramente havia a participação dos gestores no processo de sua elaboração, ficando esta a cargo de órgãos técnicos de contabilidade e finanças. O reflexo observado quando da utilização deste modelo era o estímulo a que o

⁶ Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

governo fosse pressionado a ampliar gastos sem a realização de uma análise mais aprofundada de seu alinhamento com as estratégias da Administração Pública. Acabava não incentivando a busca da economicidade por parte do administrador, uma vez que não apresentava formas de controle dos custos envolvidos. Albuquerque (2006) enfatiza, ainda, o aspecto negativo de realização de cortes indiscriminados de despesas para que fossem adaptados aos ajustes decorrentes de frustração de arrecadação ou da necessidade de redistribuição de dotação entre Órgãos.

2.3.2 Orçamento Programa

Originado no contexto do sistema de planejamento, programação e preparação do orçamento (Planning, Programming and Budgeting System – PPBS), foi adotado pelo governo dos Estados Unidos a partir de 1965, tendo sua utilização se expandido e influenciado os processos orçamentários de diversos países.

Bezerra (2007) ressalta que o PPBS contribuiu para a maior ênfase do processo de tomada de decisões com base em critérios científicos voltados para a definição da alocação dos recursos públicos, constituindo um processo sistemático de análise de dados que era integrado ao orçamento.

No Brasil, a adoção do orçamento-programa no governo federal passou a ser obrigatória a partir de 1967, com a publicação do Decreto-Lei nº 200/1967. Em contraposição ao orçamento tradicional, o orçamento programa buscou a interligação entre a concessão de dotação e sua adequação aos programas de governo, conseqüentemente, viabilizando os objetivos pretendidos.

Gondim (2004) define orçamento-programa como sendo um modelo de orçamentação que fixa as despesas a partir da identificação das necessidades públicas sob a responsabilidade de certo nível de governo e que está organizado por níveis de prioridades e estruturas adequadas de classificação da programação.

“O principal objetivo do orçamento-programa era aumentar a eficiência das alocações orçamentárias por meio de uma melhor priorização de gastos, considerando-se para essa finalidade, vinculado ao processo orçamentário, um sistema de classificação de gastos em programas, de forma que, quando analisados em blocos, de acordo com os seus objetivos, refletissem uma alocação por área de despesa “(BEZERRA, 2007, p. 26).

Diferentemente do orçamento tradicional, busca destacar a importância do estabelecimento e do cumprimento de metas, dos objetivos e das prioridades do Governo, com planos expressos e mensuráveis e custos definidos, também denominados de *outputs*. Contudo, Wildavsky (1982) observa que o orçamento-programa se destaca não exatamente por dar ênfase aos *outputs* no lugar de outras abordagens que se baseavam em *inputs*, como pessoal, equipamentos e manutenção, mas sim por considerar o sistema político e a perspectiva de eficiência.

Angélico, citado por Santos (2004, p.18), faz o seguinte paralelo entre o modelo tradicional e o programa:

Enquanto o orçamento tradicional mostrava o que se pretendia gastar ou comprar, o orçamento-programa realça o que se pretende realizar. É um programa de trabalho definindo objetivos a serem alcançados, seus custos e as fontes de recursos. O orçamento comum restringe os gastos e as compras ao montante da receita estimada, enquanto o orçamento-programa não limita as metas governamentais aos recursos orçamentários.

O quadro comparativo a seguir aponta as principais diferenças entre os modelos de implementação orçamentária tradicional e por programa:

Orçamento Tradicional	Orçamento-Programa
1 - O processo orçamentário é dissociado dos processos de planejamento e programação	1 - O orçamento é o elo de ligação entre o planejamento e as funções executivas da organização.
2 - A alocação de recursos visa à aquisição de meios.	2 - A alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas.
3 - As decisões orçamentárias são tomadas tendo em vista as necessidades financeiras das unidades organizacionais.	3 - As decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis.
4 - Na elaboração do orçamento são consideradas as necessidades financeiras das unidades organizacionais.	4 - Na elaboração do orçamento são considerados todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício.
5 - A estrutura do orçamento dá ênfase aos aspectos contábeis de gestão.	5 - A estrutura do orçamento está voltada para os aspectos administrativos e de planejamento.
6 - Principais critérios classificatórios: unidades administrativas e elementos.	6 - Principal critério de classificação: funcional programático.
7 - Inexistem sistemas de acompanhamento e medição do trabalho, assim como dos resultados.	7 - Utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e dos resultados.
8 - O controle visa avaliar a honestidade dos agentes governamentais e a legalidade no cumprimento do orçamento.	8 - O controle visa avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais.

Quadro 2 - Comparativo Orçamento Tradicional X Orçamento Programa

Fonte: adaptado de Gondim (2004, p. 26).

Albuquerque (2006) menciona, ainda, que a Lei nº 4.320/64, reconheceu a necessidade de integração entre planejamento e orçamento, tendo o Decreto-Lei nº 200/1967, em seus artigos 15 e 16, ratificado o previsto na mencionada lei, e estabelecendo as regras para sua condução:

Art. 15. A ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamento, sob a orientação e a coordenação superiores do Presidente da República.

Art. 16. Em cada ano, será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual.

Segundo Core (2004), a dificuldade envolvendo a implantação dessa nova modalidade de orçamentação retratou a necessidade de o processo orçamentário ter de se adaptar a toda uma cultura pré-existente de elaboração de planos, que eram estruturados de forma independente do orçamento. O autor observa ainda que a experiência decorrente da prática do orçamento-programa evidenciou a resistência que havia por parte da Administração Pública em entender o planejamento como sendo uma função do processo orçamentário, ao invés de ser visto como uma atividade paralela.

Com o orçamento programa, foi instituída a figura da classificação funcional programática, formalizada pela Portaria SEPLAN nº 9, de 28 de janeiro de 1974, que revolucionou a maneira de se apresentar o orçamento no País. Sua criação, visou, principalmente, identificar informações e fornecer parâmetros para a elaboração do processo de programação orçamentária.

Vigente até 2001, Albuquerque (2006) pontua que a classificação funcional programática era detalhada nos níveis de função, programas, subprogramas, além de projetos e atividades. Cada nível representava a seguinte definição:

Função: mais alto nível de agregação das ações, representando as atribuições permanentes do Governo, como saúde, educação, defesa, etc.

Programas: meios e instrumentos de ação, articulados para o cumprimento das funções.

Subprogramas: desdobramentos dos programas.

Projetos e atividades: instrumentos de programação para alcançar os objetivos dos programas.

Gondim (2004) aponta quatro elementos que considera essenciais em relação ao orçamento-programa. São eles:

- *objetivos e propósitos*: que são perseguidos pela instituição e para cuja consecução são utilizados os recursos orçamentários;
- *programas*: fundamentais para o alcance dos objetivos e propósitos almejados;
- *custos*: envolve os custos dos programas;
- *medidas de desempenho*: com a finalidade de avaliar as realizações e o trabalho envolvido em cada programa.

Por fim, entre as vantagens observadas, o Gondim (2004) destaca que auxilia no melhor planejamento do trabalho, contribui para uma maior precisão na elaboração dos orçamentos, facilita a determinação das responsabilidades, proporciona oportunidades mais expressivas de redução de custos. Ainda, permite uma maior compreensão do conteúdo orçamentário, facilita a identificação de duplicação de funções, facilita o controle da execução do programa, enfatiza as realizações das instituições e não suas aquisições, apresenta os objetivos e recursos da instituição e o interrelacionamento entre custos e programas e, por fim, identifica os gastos e as realizações por programa.

2.3.3 Orçamento Base Zero

Introduzido pelo governo norte-americano por volta de 1961, o modelo de orçamento base zero, também denominado *zero-base budgeting*, teve sua utilização mais intensa inicialmente em empresas do setor privado, como por exemplo a *Texas Instruments Co*, que abordou o modelo em 1969. Em 1973 sua adaptação foi realizada para o setor público, com a elaboração do orçamento do Estado da Geórgia.

Santos e al. (2005) observam que a base do modelo envolve a ideia de que o orçamento não deve tomar como parâmetro dados de exercícios anteriores, uma vez que poderiam conter ineficiências ou distorções que o orçamento de tendências perpetuaria. Gondim (2004) aponta que a principal característica desta metodologia encontra-se na exigência de que todas as despesas sejam detalhadamente justificadas como se envolvessem uma nova iniciativa, partindo do estágio inicial, com a revisão da necessidade e eficácia de cada despesa, não existindo, assim, direitos adquiridos sobre despesas anteriormente autorizadas, desconsiderando os conhecimentos prévios de suas execuções.

O orçamento base zero - OBZ contrapõe-se, assim, diretamente à visão incrementalista, que permite a ideia de direitos adquiridos, considerando para o exercício

financeiro atual o orçamento do exercício anterior acrescido de um “incremento” ou ajuste para mais ou para menos. Atkinson (2000, *apud* Nogueira 2009) aponta que o surgimento do orçamento base zero decorreu, em parte, do interesse em combater os orçamentos incrementais indiscriminados, que poderiam resultar na má alocação de recursos.

Moojen (1981, *apud* GRIPPA, 2006) apresenta a seguinte definição do orçamento base zero:

Uma técnica de elaboração orçamentária e de gerência administrativa que atua principalmente de baixo para cima. Assim, dos níveis hierárquicos inferiores da estrutura organizacional sobem constantemente dados e sugestões concernentes que habilitam as chefias, nos vários níveis ascensionais, a avaliar as necessidades operacionais de seus respectivos setores, a tomar decisões menores e a fazer recomendações sobre linhas alternativas de ação e de alocação de recursos. Com base nesses elementos, os altos chefes ficam em condições de otimizar suas decisões, de estabelecer políticas e objetivos a serem perseguidos, firmar ou confirmar curso de ação e, finalmente, proceder a alocação dos recursos necessários à execução dos mencionados programas e atividades.

Para Gondim (2004) a maior vantagem deste modelo é sua orientação para a eliminação de ações de baixa prioridade, uma vez que as justificativas a serem apresentadas devem levar em consideração questionamentos envolvendo sua eficiência e eficácia, a análise se podem ser reduzidos ou eliminados para disponibilização de recursos para novas programações e mesmo a avaliação se há elementos suficientes que indiquem a necessidade de expansão de suas atividades, permitindo a realização de exploração sistematizada com a finalidade de identificar se cada atividade está efetivamente sendo bem executada e onde haveria eventuais potencialidades de reduções de custos.

Nogueira (2009) destaca cinco objetivos principais do OBZ. São eles:

- o desenvolvimento de um planejamento orçamentário para o exercício subsequente;
- a observância ao princípio da economicidade, conduzindo a uma redução de custos;
- elaboração de planejamento estratégico para identificar reais necessidades de recursos, diagnosticando o que efetivamente está acontecendo no âmbito da organização;
- acompanhamento sistemático dos programas, com auditoria quanto a sua efetividade; e
- planejamento estruturado a longo prazo.

Grippa (2006) acrescenta que o OBZ possibilita a identificação de uma base mais realista para a alocação de recursos, além de fornecer uma expressiva base de dados que possam contribuir para uma reestruturação de uma organização.

Pyhrr (1976, *apud* Grippa, 2006) entende que o OBZ não é uma sistemática imutável, podendo ser ajustado às necessidades de cada organização. Quanto à possibilidade de sua utilização, Grippa (2006) aponta que o OBZ pode ser aplicado em qualquer projeto, atividade e onde os custos sejam discutíveis ou arbitrários. Ressalta que mesmo que em diversas circunstâncias estejam envolvendo uma parcela pequena do orçamento de uma organização, geralmente indicam tratar-se de atividades onde o planejamento e o controle são de difícil condução, afetando diretamente a qualidade dos gastos.

Pyhrr (1981, *apud* WANZUIT, 2009) destaca que o OBZ apresenta dois passos básicos. O primeiro envolve a identificação dos pacotes de decisão, em que cada atividade ou agrupamento destas são descritas em um ou mais pacotes. A descrição deverá abranger informações como, metas, objetivos, consequências de sua não execução, medidas de desempenho, caminhos alternativos e relação custo-benefício. Finalizando a identificação das atividades, estas são, então, enquadradas em pacotes de decisão, que, segundo Wanzuit (2009), são divididos em três categorias: maneiras diferentes e/ou níveis diferenciados de esforço para a execução da atividade, atividades para as quais serão mantidos o método e o nível de esforço atual, e novas atividades e programas.

Já o segundo passo abrange a priorização dos pacotes de decisão, classificados por ordem de importância em relação ao custo-benefício envolvido. Tal passo é considerado crítico, uma vez que determina o direcionamento da organização, definindo a alocação dos recursos de forma a responder a questões como quanto e como gastar. Wanzuit (2009) destaca, ainda, que após a definição das metas macro-orçamentárias, que devem estar baseadas no planejamento estratégico, pacotes são elaborados a cada Unidade, tendo um gestor responsável por sua execução, seu controle e pela aprovação dos gastos frente à diretoria geral da empresa, a qual detém o poder de aprovar ou reprová-lo o orçamento proposto.

Para Grippa (2006), a iniciativa para a implantação do modelo OBZ deve partir da mais alta autoridade da organização, sendo precedida, contudo, de um grande planejamento, que poderá abranger cerca de 80% do período de implementação da nova sistemática. Destaca, ainda, a importância do papel exercido pelo treinamento do pessoal envolvido no projeto, em especial das chefias em seus vários níveis, no processo de tomada de decisão do órgão.

O autor apresenta, ainda, algumas opções para a implantação do modelo OBZ, que variam desde a sua utilização englobando todo o orçamento do período, passando por uma adaptação em uma implementação parcial, aplicação em casos de urgência, onde são

identificadas perdas acumuladas, ou mesmo utilizá-lo como instrumento de revisão do orçamento.

Entre os principais benefícios identificados em decorrência da utilização do modelo OBZ, Moojen (1981, *apud* GRIPPA, 2006) ressalta a significativa economia no orçamento, a disponibilização de informações com qualidade e quantidade expressiva para os gestores, auxiliando na melhora da tomada de decisões políticas e administrativas. Além disso, diversifica o número de participantes envolvido na condução do processo orçamentário do órgão, favorecendo a comunicação interna e a identificação de programas e atividades realmente importantes. Permite, ainda, a comparação entre programas, elimina programas inativos ou considerados obsoletos, reduzindo atividades paralelas ou redundantes.

Grippa (2006) aponta que após a finalização do ciclo orçamentário os gestores acabam mantendo as avaliações detalhadas em suas rotinas, dando continuidade à busca pela eficiência e eficácia dos gastos. Conseguem, também, manter a capacidade de identificação dos problemas de execução e adoção de ações pertinentes para sua solução.

Quanto às limitações, as principais detectadas seriam o longo tempo necessário para o preparo do orçamento, aumento da burocracia e documentações, número excessivo de informações a serem tratadas em um espaço de tempo relativamente curto, exigência de pessoal qualificado em grande quantidade, dificuldade de compreensão de certos entendimentos considerados como básicos, resistência do pessoal de nível hierárquico inferior, dificuldade de se começar a elaboração do orçamento a cada ano a partir do zero. Grasso (1997, *apud* GRIPPA, 2006) acrescenta que a aplicabilidade do OBZ é limitada em áreas de apoio e serviços. Além disso, caso se sintam prejudicados, os gestores podem tentar boicotar o processo. Por fim, os objetivos que tiverem ambigüidade podem levar a tomada de decisões equivocadas.

Segundo pondera Grippa (2006), tais limitações podem ter seus efeitos reduzidos no longo prazo. Por exemplo, a tendência é de que o tempo envolvido para o preparo do orçamento diminua ao longo dos anos, exigindo maior disponibilidade apenas nos primeiros anos.

Por fim, Hansen e Mowen (2001, *apud* WANZUIT, 2009) sugerem que o OBZ seja utilizado a cada três ou cinco anos, em razão do custo-benefício e das análises profundas envolvidas. Entendem como importantes no processo de rastreamento e inibição de distorções que levem ao desperdício e à ineficiência, forçando os gestores a romperem com o tradicional e visualizarem os gastos de uma nova perspectiva.

2.3.4 Orçamento Matricial

Em relação ao modelo de orçamento matricial, este se apresenta alinhado à segunda geração de reformas, adequando o processo de planejamento ao cenário de contingências enfrentado pelos Órgãos, na busca pelo aprimoramento gerencial e pelo alcance de resultados.

Castanheira (2005, citado em Grippa, 2006) observa que seus conceitos foram utilizados pela primeira vez no setor privado. Em 1998, a AMBEV adaptou a sistemática do Orçamento Base Zero para a elaboração do orçamento do exercício financeiro de 1999, em um projeto denominado *Volta às Origens*, o qual obteve resultados considerados surpreendentes à época, proporcionando uma economia de cerca de R\$ 152 milhões em comparação com o ano imediatamente anterior. Após tal sucesso, a sistemática foi formalizada pela Fundação de Desenvolvimento Gerencial – FDG, atualmente conhecida como Instituto Nacional de Desenvolvimento Gerencial – INDG, e denominada Orçamento Matricial, apresentando-se como metodologia gerencial para o planejamento e controle orçamentário passível de utilização por organizações de qualquer porte e perfil.

O Gerenciamento Matricial de Despesas é um método de gerenciamento orçamentário cruzado, baseado na análise parametrizada dos gastos operacionais (despesas e custos fixos) que está sendo aplicado em empresas privadas e também na administração pública, como é o caso da Prefeitura de São Paulo, e os Governos dos Estados do Rio Grande do Sul e Minas Gerais (WANZUIT, 2009). Outros exemplos no setor público podem ser observados no Ministério da Educação – MEC, e nos Governos dos Estados do Espírito Santo e Sergipe, entre outros.

O orçamento matricial é definido por Barcellos e Kliemann Neto (2006, p.1) como um “método gerencial diferenciado para planejamento e controle orçamentário, tendo como objetivo principal a redução de custos da empresa, principalmente os fixos, mas de uma maneira justa e criteriosa”. Estas características positivas decorrem do método porque, de acordo com os mesmos autores, “o corte de despesas é realizado através da utilização de uma estrutura matricial e de um forte mecanismo de controle.” (BEBER, 2007, p. 93).

Segundo Marini e Martins (2004), um modelo matricial de gestão caracteriza-se pelo aspecto pragmático, seletivo e contratual, focado na busca por resultados, no alinhamento e na otimização das organizações com os recursos alocados, incentivando a adesão e o comprometimento. Souza (2010) observa que sua estrutura visa unir o que há de melhor em

termos de estrutura funcional e multidivisional, ou seja, a união entre eficiência e especialização, e flexibilidade e integração.

A partir da análise das discussões a cerca da implantação do Orçamento Matricial, e respeitando-se as variações de detalhamento e maturidade inerentes aos Órgãos em que o modelo foi utilizado, observou-se uma tendência de real melhora na alocação dos recursos, com diminuição de despesas e mudança da cultura organizacional, motivando os gestores a incorporar a preocupação e desenvolver mecanismos focados na maior qualidade da gestão dos recursos em seu poder.

Para a elaboração de uma metodologia e a implementação da sistemática matricial é fundamental identificar os principais princípios e conceitos que abrangem o modelo.

O processo de elaboração de um orçamento matricial baseia-se na aplicação do método PDCA, que é dividindo-o em quatro etapas relacionadas ao ciclo de gerenciamento de despesas. Representado pela sigla, tal ciclo tem início no planejamento ou “P” (significa *plan* ou planejar) e envolve a preparação da base orçamentária, com a identificação do problema, a análise do processo, elaboração de planos de ação e definição preliminar, negociação e consolidação das metas a serem atingidas. A segunda etapa relaciona-se ao fazer ou “D” (*do* ou executar), abrangendo a execução das despesas e dos planos de ação. A terceira etapa é a do controle ou “C” (*check* ou controlar), quando são confrontadas as despesas em relação às metas, verificando-se o desempenho e os resultados alcançados. O ciclo se encerra na ação corretiva ou “A” (*act* – agir), por meio da definição de ações a serem adotadas para corrigir desvios, padronizando-se as melhores práticas (TELES, 2008), conforme expresso na figura 2 a seguir.

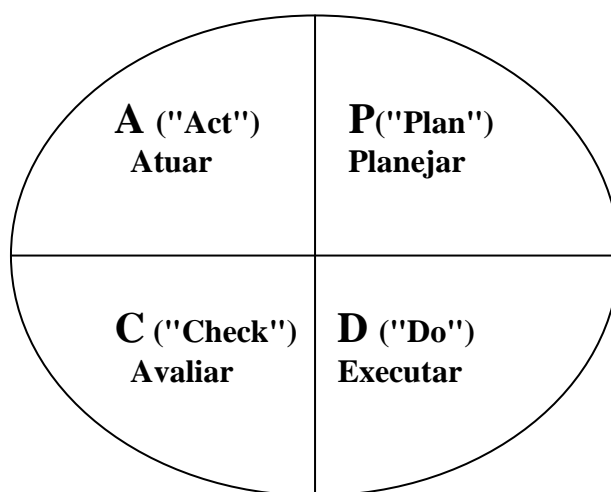


Figura 2 – Ciclo PDCA

Fonte: INDG (2010)

A aplicação do método PDCA permite a participação de todas as pessoas das organizações em seu efetivo gerenciamento, promovendo a melhoria e a estabilização de resultados. Outros reflexos observados foram a uniformização da linguagem e a melhoria da comunicação, a visão do papel de cada um no esforço de gestão, aprendizado contínuo, utilização de diversas áreas da ciência para obtenção de resultados e a melhoria da absorção das melhores práticas (FALCONI, 2009).

Aguiar (2006, *apud* WANZUIT, 2009) afirma que o ciclo PDCA pode ser usado para atender qualquer tipo de problema ou de necessidade de gerenciamento, podendo assumir características diferentes, de acordo com o foco ou direcionamento almejado.

Segundo Sá (2006), o modelo matricial é baseado em três princípios essenciais, sendo eles:

- a) controle cruzado: em que duas pessoas, normalmente o gerente de custos e o de pacote, orçam e controlam as despesas;
- b) desdobramento dos gastos: decompostos ao longo da hierarquia orçamentária até os centros de custos; e
- c) acompanhamento sistemático: gastos sistematicamente acompanhados e comparados a metas, a fim de que sejam implementadas ações corretivas em caso de detecção de desvios.

As premissas básicas dessa metodologia, conforme explicita Wanzuit (2009), envolvem a ideia de que o resultado do orçamento matricial seja igual ao contábil. Além disso, deverão ser utilizados dados históricos para servirem de base para a elaboração de projeções futuras e, por fim, alocar adequadamente os lançamentos contábeis.

A autora aponta, ainda, que a elaboração do orçamento matricial envolve um processo dividido em cinco etapas, envolvendo a preparação da base orçamentária, preparação para definição preliminar das metas orçamentárias, definição preliminar das metas, negociação e consolidação das metas e preparação dos instrumentos de acompanhamento.

Wanzuit (2009) ressalta, por outro lado, a importância do papel dos indicadores de desempenho no acompanhamento do desempenho das entidades, alegando que “o que não é medido não é gerenciado. De forma geral, os indicadores são elaborados para cumprir com as funções de simplificar, quantificar, analisar e comunicar, permitindo a compreensão de fenômenos complexos, tornando-os quantificáveis para que possam ser analisados em um dado contexto e assimilados por diferentes níveis da sociedade.

“Segundo Teixeira e Santana (1995, p.85), um sistema de indicadores, adequadamente definido, funciona como instrumento de racionalização e modernização da gestão. Ele

delimita o campo observável da ação a ser desenvolvida, facilitando a identificação dos objetivos e metas a serem perseguidos por uma organização ou área governamental; propicia a concentração de esforços, na medida em que define objetivamente os resultados esperados e, conseqüentemente, os meios para alcançá-los. Permite que os diversos agentes tenham mais claros os critérios pelos quais estão sendo avaliados; e, sobretudo, cria condições para que a população de um modo geral, e o usuário em particular, possa conhecer o desempenho do setor” (MACHADO, 2004, p. 35).

De Rolt *apud* Wanzuit (2009) observa que os indicadores devem apresentar algumas características básicas essenciais. Entre elas, devem refletir a visão dos clientes, sejam eles internos ou externos, indicar o nível de utilização dos recursos, serem sensíveis às variações do processo, primar pela objetividade e serem fáceis de mensurar, fornecer informações na periodicidade adequada, evitando-se perdas para o Órgão, além de deverem estar disponíveis tempestivamente para quem toma decisões no processo. Machado (2004) acrescenta que os mesmos devem ter representatividade, apresentar homogeneidade e estabilidade das variáveis, ter sua praticidade verificada e validada, ser independente de fatores externos, apresentar confiabilidade, envolver custos razoáveis para sua atualização e ter cobertura que represente adequadamente a amplitude e as diversidades do fenômeno monitorado.

Por fim, a estrutura e as fases envolvidas na proposição de uma sistemática matricial a ser implementada, serão abordadas mais profundamente no Capítulo 5 deste trabalho de pesquisa.

3 JUSTIÇA ELEITORAL

Destaque no cenário nacional e internacional, a Justiça Eleitoral tem sua atuação direcionada para contribuir com a consolidação da democracia brasileira. Seu desempenho envolve funções tanto no âmbito administrativo, seja de gestor do processo eleitoral ou de fiscal dos partidos políticos, como no âmbito jurisdicional, em sua constante busca por um desempenho célere e eficaz, e um comprometimento com a lisura, a isenção e a transparência.

O Capítulo 3 foi estruturado de forma a apresentar um breve histórico da criação e as principais características inerentes à Justiça Eleitoral, dando maior ênfase na gestão orçamentária do Órgão.

Assim, a primeira parte do Capítulo abrangerá o histórico e a atuação da JE até os dias atuais e, em seguida, será apresentada sua estrutura. A terceira e última parte foca a questão de como o orçamento do Órgão é gerido. Para tanto, será dividida em dois tópicos básicos, que tratarão dos principais entraves e das iniciativas para o aprimoramento da qualidade dos gastos, respectivamente.

3.1 HISTÓRICO E ATUAÇÃO

A criação de uma justiça especializada em matérias eleitorais deu-se por meio do Decreto nº 21.076, de 24 de janeiro de 1932⁷. No Brasil, optou-se politicamente por delegar a função de exercer a jurisdição nas questões relativas ao direito eleitoral ao ramo do Poder Judiciário denominado Justiça Eleitoral - JE.

Segundo Barbosa (2010), a tradição constitucional brasileira vinculou a jurisdição eleitoral exclusivamente ao Poder Judiciário, consolidando uma Justiça Eleitoral baseada na doutrina tripartite de Montesquieu da existência de três órgãos estatais independentes e autônomos, impenetráveis entre si, desenvolvendo as funções distintas de executar, legislar e julgar.

Ressalta, ainda, a seguinte colocação de Dimas Macedo:

⁷ Barbosa (2010) ressalta que tal decreto estabeleceu, ainda, o voto universal, secreto e obrigatório, e criou o denominado Código Eleitoral de 1932, considerado pela maior parte da doutrina como sendo o primeiro Código Eleitoral brasileiro.

A divisão do poder como forma de conter o arbítrio do próprio poder foi esta a solução encontrada pelo filósofo para servir de esteio à salvaguarda da liberdade e ao extermínio da opressão. (...), o que interessa a Montesquieu é conter o poder pelo próprio poder, através do apelo à necessidade de se estabelecer as funções nos limites traçados pela idéia de ordenação social. (MACEDO, 2003, apud BARBOSA, 2010, p. 34)

Apesar da oposição à sua criação como órgão do Poder Judiciário, uma vez que em outros países entrega-se tal missão a órgãos dos Poderes Legislativo ou Executivo, através de autarquias especiais ou agências, a Justiça Eleitoral brasileira conseguiu ser estruturada de forma a torná-la apta a exercer seu poder-dever de gerenciar todas as fases de planejamento, preparação e execução das eleições (BARBOSA, 2010).

Miranda (2010) observa que até 1932 prevalecia a corrupção e a fraude, resultantes do sistema adotado para controle e fiscalização das eleições, cabendo ao Poder Legislativo o reconhecimento, a impugnação e diplomação.

Diante disso, o principal princípio que norteia a JE relaciona-se à moralização do sistema eleitoral. Como enfatizado pelo Ministro Carlos Velloso, a verdade eleitoral é a razão de ser da Justiça Eleitoral (CAMARÃO, 1997).

Na avaliação de Victor Nunes Leal:

É sem dúvida, a solução que apresenta menores inconvenientes políticos, porque o Judiciário, ao menos em princípio, julga pelo alegado e provado e, conseqüentemente, as suas decisões não podem ser contrárias ao que manifestou querer o município nas suas eleições. (LEAL, 1975, apud JAEGER, 2004, p. 112)

Voltada para a resolução de conflitos que envolvem a representação política no País e o exercício popular do direito ao sufrágio, a Justiça Eleitoral constitui-se como portadora da mais importante função de um Estado democrático, qual seja, a de dizer a última palavra em termos da aplicação das regras que cuidam da representação popular (BARBOSA, 2010).

Camarão (1997, p. 5), traz a seguinte ponderação do Ministro Carlos Velloso:

...é grande a importância da Justiça Eleitoral na construção da democracia, da democracia possível, que é a democracia representativa, que não prescinde de um mecanismo apto a receber e transmitir a vontade popular, vale dizer, um órgão que, administrando as eleições, impermeável à corrupção, seja capaz de captar e transmitir, com legitimidade, a vontade do titular do poder, que é o povo...

A democracia política e representativa encontra no sistema eleitoral forma significativa de manifestação de sua legitimidade, quer na consistente composição e zelosa administração do cadastro dos eleitores, quer no exercício, esclarecido, consciente e livre, do sufrágio, pelos que a ele habilitados, sem coação ou pressão de qualquer natureza, quer ainda na apuração dos votos sem vício nem fraude (FERREIRA, 2001, p. 17).

Para Camarão (1997), a missão da Justiça Eleitoral ao longo de sua existência tem sido a manutenção do estado de direito e a preservação das instituições democráticas, através do aperfeiçoamento do sistema eleitoral brasileiro.

Ao longo da história do Brasil, até o alcance de realização de eleições livres e diretas, houve diversas fases de transição e diferentes sistemas políticos. Jaeger (2004) observa que a própria forma de escolher os representantes seguiu diversos critérios ao longo da história, tendo passado por de acúmulo de experiências pessoais, desígnio divino, sorteio, consenso, entre outros.

Em relação à evolução do sufrágio, Jaeger (2004) aponta, inicialmente, a existência da figura do voto censitário, no qual apenas as pessoas que tinham recursos podiam votar. Ressalta que no Brasil Colônia, o povo não tinha acesso ao voto, mas apenas os considerados *homens-bons*, que eram os grandes proprietários de terras ou donos de escravos.

Com a Independência do Brasil, o País viu-se obrigado a aperfeiçoar sua legislação eleitoral. Jaeger (2004) aponta, contudo, que durante todo o Império as normas vigentes para as eleições foram copiadas do modelo francês.

Na Constituição de 1824, regulamentou-se um direito limitado e restrito de sufrágio, sistemática que permaneceu nas demais constituições. A eleição era, então, realizada em dois graus. Não votavam em primeiro grau os que recebessem salários e soldos e para a eleição de segundo grau exigia-se *decente subsistência por emprego, indústria ou bens*. Jaeger (2004) ressalta que, apesar de a Constituição de 1824 não proibir explicitamente, havia a limitação de que somente os homens livres podiam eleger e ser eleitos, estando excluídos deste rol os escravos e as mulheres. Contudo, os brasileiros ingênuos ou libertos nascidos no Brasil e os estrangeiros naturalizados tinham acesso ao voto nas eleições de 1º grau.

Com a Proclamação da República, iniciou-se um novo ciclo da legislação brasileira, inspirado em modelos norte-americanos, implantando o sufrágio universal. Apesar disso, durante a I República, de 1899 a 1930, as leis eleitorais permitiam toda a sorte de fraudes, perdurando o chamado coronelismo. Nesse período, os coronéis dominavam a economia local, mandavam os eleitores votar em quem eles quisessem, eram os donos do voto e decidiam tudo, tendo tal prática sido conhecida como *curral eleitoral* (JAEGER, 2004).

Somente em 1932, após diversos movimentos populares registrou-se o primeiro avanço significativo do processo eleitoral brasileiro, consignado no Código Eleitoral instituído naquele ano. Naquele documento legal ficou estabelecido o voto secreto e o voto para as mulheres, além de ser transferida ao Poder Judiciário a função de preparar e executar

as eleições, bem como diplomar os eleitos. Surgia, então, a Justiça Eleitoral. (CAMARÃO, 1997, p. 18)

A CF de 1934 incluiu pela primeira vez na história brasileira a JE como órgão do Poder Judiciário, e fixou sua competência privativa para o processo de eleições federais, estaduais e municipais (CAMARÃO, 1997). Jaeger (2004) ressalta que as Constituições e legislações posteriores não trouxeram modificações substanciais quanto à organização e às competências da JE, mas alteraram, por outro lado, procedimentos relativos à votação, como a implementação da folha individual de votação, Lei nº 2.550, e a instituição da cédula única de votação padronizada, Lei nº 2.582, ambas criadas em 1955. Restava, ainda, a proibição do voto aos analfabetos e aos militares da ativa.

Porto (1989) ressalta que a criação da folha individual de votação partiu de sugestão do então Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, Edgard Costa. Acreditava que ao fixar o eleitor na mesma seção eleitoral, a folha individual de votação viria abolir diversas fraudes, como a utilização de título falso, impossibilitando a duplicidade de votos em seções diferentes, ou mesmo sua retenção por terceiros, também denominados “cabos eleitorais”.

Quanto à cédula única, Herkenhoff (2001, *apud* JAEGER, 2004) afirmou que serviu para aperfeiçoar o voto secreto, uma vez que impediu o uso de cédulas previamente marcadas e a troca das cédulas do eleitor desavisado, nas imediações da urna.

Em 1965, foi promulgado novo Código Eleitoral, Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, vigente até os dias atuais, que, conforme ressalta Camarão (1997), embora tenha sido redigido em um período de exceção, trouxe inúmeras inovações, além de preservar as atribuições e funções da JE.

Já a Constituição Federal de 5 de outubro de 1988 trouxe com ela uma série de conquistas, representando uma grande evolução no processo eleitoral brasileiro. Entre elas, Camarão (1997) destaca o estabelecimento de eleições diretas para todos os cargos eletivos, a inovação do sistema eleitoral do País, com a instituição de dois turnos de votação para os cargos de presidente da república, governador e prefeitos de municípios que apresentem mais de 200.000 eleitores. Além disso, pôs fim à discriminação econômica e cultural, permitindo o voto facultativo aos analfabetos, aos maiores de 16 e menores de 18 anos, e aos maiores de 70 anos.

Ainda, declara no parágrafo único de seu artigo 1º, “que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente...”, relacionando no art. 14 os modos desse exercício direto, sendo eles o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular que,

mediante lei, serão regulados (JAEGER, 2004). Finalmente, qualquer referência ao sistema político brasileiro e, essencialmente, no que diz respeito ao sistema eleitoral vigente no País, deve ser entendida como o estabelecido no capítulo referente às disposições eleitorais e partidárias e no Código Eleitoral, artigos 82 a 86 (CAMARÃO, 1997).

Jaeger (2004) destaca que a JE pode ser considerada uma instituição vitoriosa, encontrando-se permanentemente na busca do aperfeiçoamento do processo eleitoral brasileiro. Camarão (1997) observa que, para fazer face a esta evolução contínua, esta Justiça Especializada adotou o princípio de modernização e adequação contínua de sua estrutura e dos instrumentos inerentes à questão eleitoral. Visa atingir pontos considerados ainda hoje vulneráveis, como a melhoria da infra-estrutura tecnológica, a modernização dos cadastros, o aperfeiçoamento dos sistemas de armazenamento, que possam, essencialmente, garantir o fiel cumprimento da vontade da sociedade.

No caso do voto, este era a princípio depositado em bolas de cera chamada de pelouros. Na sequência vieram as urnas de madeira, as de ferro e as de lona, culminando com o voto informatizado em todo o País nas Eleições do ano 2000, o qual utiliza urnas eletrônicas que possibilitam a apuração das eleições quase que de forma imediata (JAEGER, 2004).

A implementação do voto eletrônico teve início com tentativas isoladas de alguns Tribunais Regionais Eleitorais, como a do TRE/RS, que havia desenvolvido um projeto-piloto para a informatização do cadastro de eleitores no Rio Grande do Sul. Conforme observa Jaeger (2004), já em 1981, o então presidente do TSE, ministro Moreira Alves, encaminhou ao presidente da República anteprojeto que dispunha sobre a utilização de processamento eletrônico de dados nos serviços eleitorais. A Lei nº 7.444/85 tratou da implantação do processamento eletrônico de dados no alistamento eleitoral e da revisão do eleitorado, que resultou no recadastramento de 69,3 milhões de eleitores. Tal recadastramento trouxe com ele uma série de inovações, que abrangeram a instalação de um parque computacional próprio e a implantação de uma rede de transmissão de dados, proporcionando a interligação de todo o parque computacional.⁸

“Somente nas eleições municipais de 1996, no entanto, é que a Justiça Eleitoral deu início ao processo de informatização do voto, implantando no Brasil o voto eletrônico. Passou a exigir do eleitor a digitação apenas do número do candidato ou partido escolhido.

⁸ Dados disponíveis em: BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Informações e Dados Estatísticos sobre as Eleições 2010**. Núcleo de Estatística da Assessoria de Gestão Estratégica. Brasília, 45 p, 2010.

Utilizaram-se da urna eletrônica os municípios com mais de 200 mil eleitores, somando nesse ano cerca de 33 milhões de eleitores. Em 2000, pela primeira vez no Brasil, as eleições foram informatizadas em 100% do território nacional “(JAEGER, 2004, p. 120)

Segundo aponta Jaeger (2004), devido ao grande número de partidos, candidatos e de eleitores analfabetos e semi-analfabetos em nosso país, optou-se por desenvolver uma urna que contivesse um teclado com cores e números dispostos como em um aparelho de telefone comum. Ainda, para facilitar o voto dos deficientes visuais há, em cada tecla, a inscrição correspondente em alfabeto *Braille*. A adoção de tais opções contribuiu para o fortalecimento da idéia de virtude consignada aos eleitores, em seu papel de eleger seus representantes.

Dentre as vantagens da informatização do processo eleitoral, Ribeiro, Pereira & Garcia (2005) dão destaque aos seguintes benefícios:

- *pecuniário*: decorrente da eliminação do uso de papéis e redução do quantitativos de indivíduos envolvidos no processo;
- *social*: desobrigação de mobilizar civis para a contagem das cédulas;
- *inclusão social*: ao limitar o processo de escolha do eleitor a pressionar o respectivo número de seu candidato , independentemente de sua qualificação ou formação, eliminou o constrangimento a analfabetos e semi-analfabetos no ato de votar;
- *repercussão positiva na mídia*: visão positiva do processo democrático brasileiro, com ampla divulgação nacional e internacional;
- *rapidez de divulgação dos resultados*: reduz significativamente os questionamentos quanto à manipulação da vontade do eleitor.

O pioneirismo brasileiro em relação ao processo de informatização do sistema eleitoral, fez com que seus equipamentos servissem de modelo para diversos outros países, sendo considerado um dos mais modernos sistemas eleitorais do mundo. O Tribunal Superior Eleitoral, inclusive, em março de 2009 recebeu prêmio na área de tecnologia, resultado de uma parceria firmada entre a Universidade de São Paulo – USP, a George Washington University e a Business Software Alliance – BSA, entidade que destaca ideias que sejam inéditas em todo mundo.

Na verdade, o Brasil foi o primeiro país a informatizar todas as etapas de uma eleição, seja a identificação do eleitor, a votação secreta, a apuração e a totalização dos votos. Ribeiro, Pereira & Garcia (2005) ressaltam que diversos países e organizações vêm estudando e implantando gradativamente o sistema eletrônico de votação. Com vista ao fortalecimento das

instituições democráticas, a JE tem estabelecido com eles acordos de cooperação técnica, de conferências, de observação eleitoral e de intercâmbio de experiências. Entre eles, merecem destaque a Organização dos Estados Americanos – OEA, Organização das Nações Unidas – ONU, Japão, Coréia do Sul, Inglaterra, França, México, Paraguai, entre outros.

Atualmente, com vistas a tornar o sistema de votação ainda mais seguro e democrático, a Justiça Eleitoral brasileira vem buscando o desenvolvimento de urnas com leitor biométrico, capazes de identificar o eleitor, no dia da votação, por meio de suas digitais, excluindo a possibilidade de uma pessoa votar por outra, inviabilizando a fraude no procedimento de votação.

Já nas Eleições Gerais de 2010, cerca de pouco mais de um milhão de eleitores cadastrados puderam utilizar as urnas com identificação biométrica. A perspectiva da JE é de que nas próximas Eleições Municipais de 2012 estejam habilitados a utilizar esta forma de votação aproximadamente dez milhões de eleitores e que em 2018 todos os municípios brasileiros tenham urnas com leitores biométricos, criando o maior banco de dados de imagens de impressão digital do mundo.

Por fim, ressalta-se que tal banco poderá servir para outros fins, como no auxílio à implantação do Registro de Identificação Civil – RIC, número único que identificará cada brasileiro para identidade, carteira de motorista, passaporte, entre outros documentos, em acordo firmado com o Ministério da Justiça.⁹

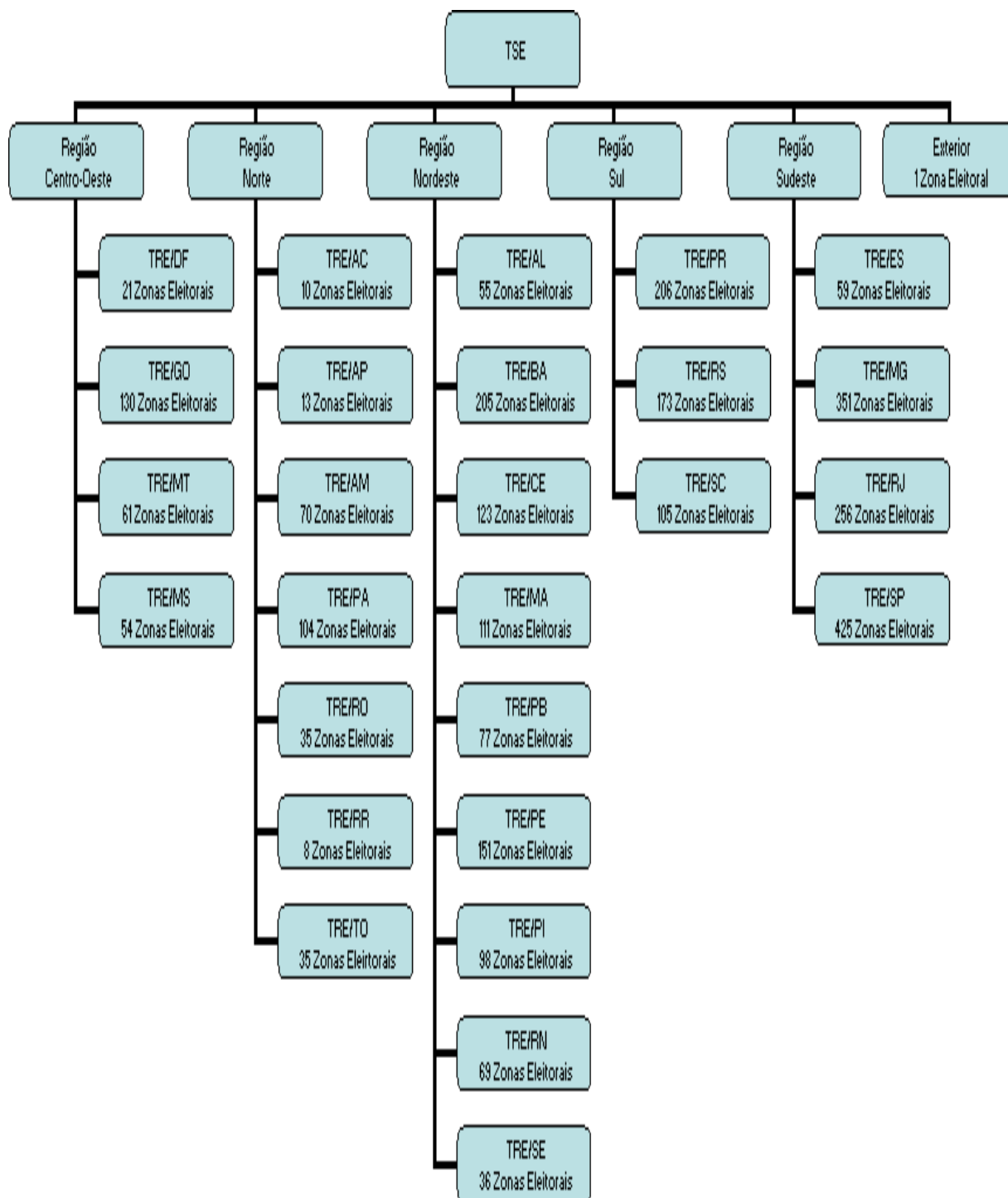
3.2 ESTRUTURA

A estrutura orgânica da Justiça Eleitoral brasileira tem como base a determinação prevista nos artigos 118 ao 121 da Constituição Federal de 1988, e nos artigos 12 ao 41 do Código Eleitoral, Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965.

Atualmente, sua estrutura é formada por um Tribunal Superior, vinte e sete Tribunais Regionais, sendo cada um em cada unidade da federação, além de 3.041 zonas eleitorais¹⁰, conforme pode ser observado no detalhamento da figura a seguir:

⁹ Informações disponíveis no site do Tribunal Superior Eleitoral <http://www.tse.jus.br/internet/urnaEletronica/biometria.html> Acesso em: 04.04.2011.

¹⁰ Fonte: Cadastro Nacional de Eleitores. Atualizado em 18/03/2011. Disponível em: http://www.tse.jus.br/internet/institucional/consultaZonas_blank.htm Acesso em: 02.04.2011.



**Figura 3 - Unidades Administrativas da Justiça Eleitoral
(Por Região, Estado e Número de Zonas Eleitorais)**

Fonte: Adaptado de Camarão (1997, p. 38).

O art. 118 da CF/88 define, ainda, quais os órgãos integrantes da Justiça Eleitoral. São eles: o TSE, os TRE, os Juízes Eleitorais e as Juntas Eleitorais, os quais possuem composição e competência estabelecidas pelo Código Eleitoral.

Barbosa (2010) ressalta a questão da composição eclética da JE, uma vez que sua jurisdição é investida por ministros do Supremo Tribunal Federal - STF, Superior Tribunal de Justiça - STJ, desembargadores, magistrados da Justiça Estadual e Federal, bem como advogados, não existindo, todavia, a figura de magistrados eleitorais de carreira¹¹.

Observa que essa característica marcante fez com que a JE fosse, por vezes, denominada de *justiça emprestada*.

De qualquer modo, a Corte do TSE, conforme determinação do art. 119 da CF/88, é composta por sete magistrados, os quais são escolhidos respeitando o seguinte critério:

- 3 juízes, eleitos dentre os ministros do STF;
- 2 juízes, eleitos dentre os ministros do STJ;
- 2 juízes, nomeados pelo Presidente da República, indicados em lista sêxtupla pelo STF, composta de advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral.

Conforme ressalta Miranda (2010), uma vez que continuam exercendo suas funções em seus tribunais de origem, os juízes eleitos acumulam os cargos de Juiz do TSE e de Ministro da respectiva Corte a que pertencem.

O art. 119 da CF/88 em seu parágrafo único prevê que o presidente e o vice-presidente do TSE sejam eleitos entre os ministros do STF, e o corregedor eleitoral entre os do STJ. A legislação determina, tanto no âmbito do TSE quanto dos Tribunais Regionais Eleitorais, a eleição bienal para cada ministro, proibindo a recondução após dois biênios consecutivos, e, também, a eleição de um substituto para cada ministro efetivo, escolhido pelo mesmo processo.¹² A idéia da rotatividade dos juízes em um intervalo curto de tempo tem como objetivo a manutenção do caráter apolítico dos Tribunais Eleitorais, bem como a busca por garantir a isonomia nos processos eleitorais.

A Corte Superior conta, ainda, com a atuação do procurador-geral eleitoral. Sua competência envolve processar e julgar o registro e a cassação dos partidos políticos e respectivos diretórios nacionais, de candidaturas à Presidência e à Vice-Presidência da

¹¹ Existe, ainda, a presença de leigos, como no caso dos cidadãos de reputação ilibada que compõem as juntas eleitorais, conforme expresso no caput do art. 36, do Código Eleitoral, Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que prevê que as juntas eleitorais serão compostas de um juiz de direito, que será o presidente, e de 2 (dois) ou 4 (quatro) cidadãos de notória idoneidade.

¹² Art. 121, da CF/88.

República, além do *habeas corpus* ou mandado de segurança em matéria eleitoral, relativos aos atos do Presidente da República, ministros de Estado e Tribunais Regionais. O processo decisório é majoritário e suas decisões são finais, exceto nos casos de constitucionalidade, *habeas corpus* e ordens de impedimento (CAMARÃO, 1997).

Cada Tribunal Regional Eleitoral também é composto por sete juízes, escolhidos conforme o seguinte:

- 2 juízes, eleitos dentre os desembargadores do Tribunal de Justiça;
- 1 juiz do Tribunal Regional Federal, escolhido entre os pares que compõem aquela Corte;
- 2 juízes, escolhidos pelo Tribunal de Justiça dentre os Juízes de direito;
- 2 juízes nomeados pelo Presidente da República, indicados em lista sêxtupla pelo Tribunal de Justiça, composta por advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral (CAMARÃO, 1997, p. 36)

Camarão (1997) destaca que as competências dos TREs envolvem processar e julgar o registro e o cancelamento de registro dos diretórios partidários estaduais e municipais, o registro das candidaturas a governador, vice-governador, membros do Congresso Nacional e das Assembléias Legislativas. Englobam, ainda, a organização e a manutenção do cadastro dos eleitores de sua unidade da federação, bem como a decisão em primeira instância dos pedidos de revisão do eleitorado, impugnação de candidatos, votos e eleições.

A estruturação institucional da Justiça Eleitoral buscou proporcionar uma melhor performance no exercício de suas funções, englobando desde as atividades de caráter administrativo até as efetivamente envolvidas na condução do processo eleitoral em si. Assim, a organização funcional do TSE e dos demais Tribunais Eleitorais são semelhantes, respeitando-se, evidentemente, a esfera de competência e as atribuições inerentes a cada um.

O organograma a seguir retrata a organização atual do TSE.

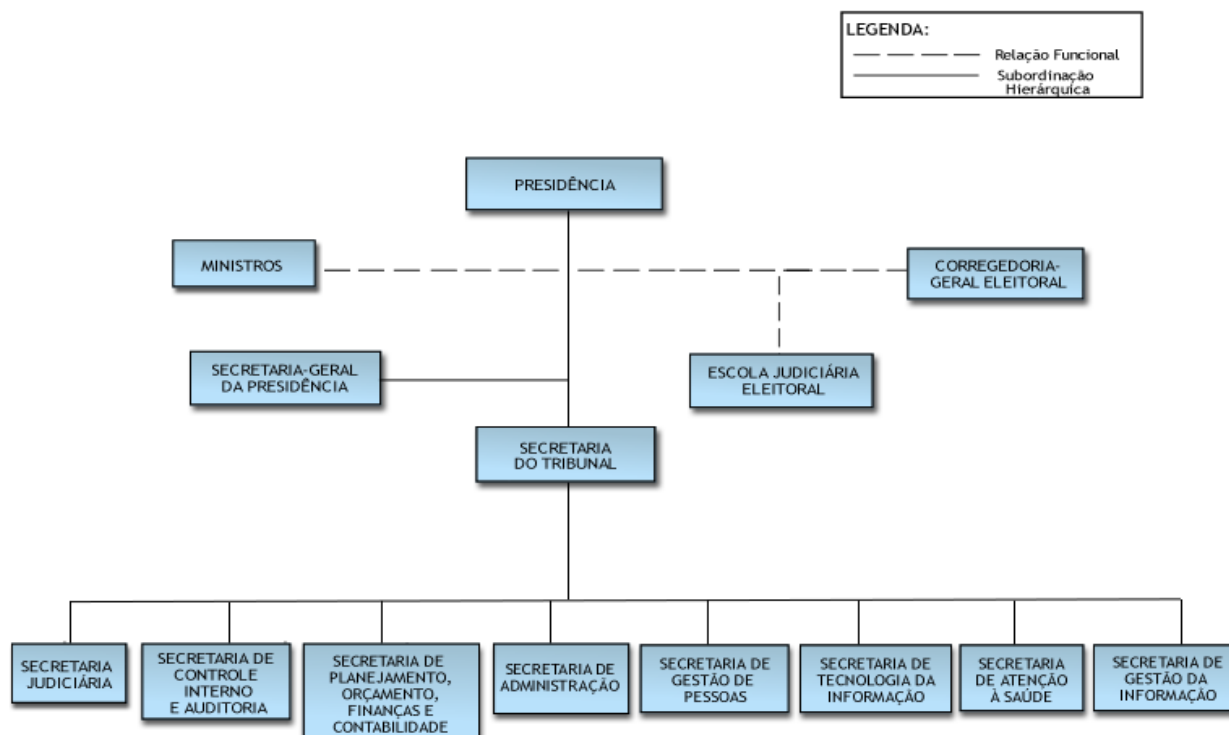


Figura 4 - Organograma do Tribunal Superior Eleitoral /Justiça Eleitoral

Fonte: Site Tribunal Superior Eleitoral, 2011.

Todos os Tribunais Eleitorais apresentam uma secretaria voltada para as atividades administrativas, dirigida por um diretor-geral. Na sequência, serão elencadas as áreas funcionais que se encontram atualmente sob sua subordinação, conforme expresso no organograma supramencionado, bem como as atribuições previstas pelo Regulamento Interno da Secretaria do Tribunal Superior Eleitoral:

- *Secretaria Judiciária* – responsável por planejar, coordenar e supervisionar as atividades referentes ao processamento dos feitos, manter registro de partidos políticos, coordenar a publicação de acórdãos e resoluções, proceder à comunicação das decisões proferidas pelos ministros às partes interessadas e aos TREs;
- *Secretaria de Controle Interno e Auditoria* – responsável pelas atividades de auditoria e análise dos atos administrativos, principalmente aqueles com reflexos financeiros. Compete planejar, coordenar e supervisionar as atividades de controle interno no âmbito da JE;
- *Secretaria de Planejamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade* – responsável pelo gerenciamento das atividades relacionadas aos sistemas federais de planejamento, orçamento, administração financeira e contabilidade e, no âmbito da Justiça Eleitoral, regulamentar

procedimentos e critérios a serem adotados na execução dessas atividades. Atua como Unidade Setorial de Orçamento da Justiça Eleitoral;

- *Secretaria de Administração* - responsável pelo provimento e guarda dos recursos materiais e patrimoniais do tribunal, pela manutenção das instalações prediais e pela execução financeira;
- *Secretaria de Gestão de Pessoas* - responsável pelo gerenciamento dos recursos humanos do tribunal, incluindo provimentos, lotações e treinamentos;
- *Secretaria de Tecnologia da Informação* – responsável pela definição, implantação e operação da plataforma de hardware e software, pelo desenvolvimento e manutenção de sistemas de informações e pela guarda dos dados eleitorais;
- *Secretaria de Atenção à Saúde*¹³ - responsável pelo planejamento, coordenação e supervisão das atividades de assistência médica, odontológica, psicológica, de enfermagem. Compete, ainda, realização de consultas e demais procedimentos médicos e odontológicos específicos;
- *Secretaria de Gestão da Informação* - responsável pelo acervo bibliográfico, guarda e arquivamento de documentos de interesse da JE e pela edição de publicações oficiais (Adaptado CAMARÃO, 1997).

Em relação às zonas eleitorais, estas devem ser presididas por um juiz eleitoral apontado pelo TRE dentre os juízes da corte estadual. É de competência das zonas eleitorais a recepção dos pedidos de cadastramento de eleitores, de candidatos e de filiação partidária, expedição de títulos eleitorais, concessão de transferência de eleitor, o recrutamento de todo o pessoal necessário à realização das eleições e contagem dos votos, o gerenciamento local das eleições e o credenciamento de fiscais partidários e de observadores.

Por fim, cabe ressaltar o papel das juntas eleitorais. Conforme previsto nos artigos 36 ao 40 do Código Eleitoral, estas são criadas no período eleitoral e são compostas de um juiz de direito, do Estado ou do Distrito Federal, que será o presidente, e de dois ou quatro cidadãos de notória idoneidade. Estes são nomeados pelo presidente de cada TRE sessenta dias antes da eleição. São competências da Junta Eleitoral apurar as eleições realizadas nas zonas eleitorais sob sua jurisdição, excetuando-se a hipótese da lei determinar que a mesa receptora dos votos se transforme em mesa apuradora na própria seção, resolver impugnações e demais incidentes

¹³ A estrutura orgânica do Tribunal Superior Eleitoral foi alterada pela Resolução TSE nº 23.057, de 14 de maio de 2009, que criou a Secretaria de Atenção à Saúde, composta pelo remanejamento da antiga Coordenadoria de Assistência Médica e Social e da Seção de Gestão de Benefícios, ambas anteriormente integrantes da Secretaria de Gestão de Pessoas.

verificados durante os trabalhos da contagem e da apuração, expedir boletins de apuração e diploma aos eleitos para cargos municipais.

3.3 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

A Justiça Eleitoral tem alcançado destaque nos cenários nacional e internacional decorrente de sua atuação na gestão do processo eleitoral brasileiro. Mais do que o êxito do voto informatizado e da logística das eleições, é igualmente relevante para o desempenho desta Justiça Especializada a maturidade no âmbito da gestão administrativa. Assim, o tratamento que vem sendo dispensado em questões como a profissionalização dos quadros, a sistematização de procedimentos e a melhoria da qualidade dos serviços tem proporcionado resultados satisfatórios em direção ao fortalecimento institucional.

Diante desse contexto e com vistas à viabilização de sua gestão, é primordial o papel exercido pelo orçamento, que aparece como sendo o instrumento, de caráter autorizativo, que permite o uso dos recursos públicos na realização das ações pertinentes.

Cabe ressaltar que as atividades de orçamentação do Governo Federal são organizadas sob a forma de sistema. A Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SOF/MPOG atua como órgão central, sendo responsável pela consolidação do Orçamento Geral da União – OGU e seu encaminhamento ao Congresso Nacional – CN. As atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação orçamentária, no âmbito da Justiça Eleitoral, são realizadas pelo sistema de planejamento e orçamento do Órgão. Fazem parte de sua composição a Unidade Setorial de Orçamento, cujo papel é exercido pela Secretaria de Planejamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade do Tribunal Superior Eleitoral, e as Unidades Orçamentárias - UO, representadas pelos Tribunais Regionais Eleitorais e pela Secretaria de Administração do TSE, que se sujeitam à supervisão técnica da Unidade Setorial, sem, contudo, ter prejudicada a autonomia administrativa que possuem.¹⁴

A elaboração das propostas orçamentárias a serem autorizadas a compor a Lei Orçamentária Anual – LOA, seguindo metodologia adotada pela SOF/MPOG, geralmente divide-se em duas frentes: *outras despesas correntes e de capital e pessoal, encargos sociais e benefícios assistenciais aos servidores*.

¹⁴ Dados extraídos dos Relatórios de Proposta Orçamentária da Justiça Eleitoral para 2010 e 2011.

Na primeira frente, são contemplados os gastos envolvendo custeio administrativo e investimentos, além da programação de gastos operacionais com eleições, referendos e plebiscitos. Estes são analisados e consolidados pela Unidade Setorial de Orçamento tomando como base critérios qualitativos e quantitativos, a partir das propostas individuais encaminhadas por cada UO, por meio do Sistema de Gerenciamento e Acompanhamento da Proposta Orçamentária – SIGEPRO, associados com a realização de reuniões específicas com representantes de cada UO, que prestam maiores esclarecimentos e aprofundam o conhecimento das reais necessidades a serem atendidas¹⁵.

A avaliação quanto ao aspecto qualitativo observa as exigências legais previstas no Plano Plurianual – PPA e a classificação gerencial das despesas, voltada para a identificação da finalidade e posterior transparência na execução dos gastos, de modo a determinar o cenário das ações a serem promovidas e estruturar a iniciativas a serem adotadas no âmbito da Justiça Eleitoral.

No que diz respeito ao aspecto quantitativo, são realizadas análises que propiciam destinar os recursos necessários para a efetividade da gestão do processo eleitoral, priorizando a questão da eficiência alocativa, alinhadas com os critérios adotados pela SOF/MPOG, que tomam como base a capacidade de execução e os parâmetros legais previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para o exercício.

Quando da divulgação do limite autorizado à Justiça Eleitoral, normalmente envolvendo cenários com limitação de recursos, é elaborada, adicionalmente, pela Unidade Setorial de Orçamento do Órgão, uma ordem de prioridade para auxiliar na composição dos referenciais monetários a serem disponibilizados efetivamente a cada UO. Para o exercício de 2011, foi estabelecida a seguinte ordem de prioridade¹⁶:

- 1º - *Manutenção Geral*: Envolve despesas ordinárias com a manutenção da estrutura administrativa atual dos Tribunais Eleitorais, agregadas em manutenção da infraestrutura física, operação dos serviços administrativos, operação dos serviços de informática, manutenção médica e reaparelhamento.
- 2º - *Funcionamento de Ação Estratégica*: Engloba gastos decorrentes do início do funcionamento de um imóvel recém-construído ou adquirido. No exercício subsequente, tal despesa passa a integrar a base de manutenção geral.

¹⁵ Antigo Sistema de Gestão Orçamentária – SIGO.

¹⁶ Conforme Relatório da Proposta Orçamentária para 2011, da Justiça Eleitoral.

- 3º - *Ações Estratégicas – Capacitação de Recursos Humanos*: Relaciona-se às despesas com o desenvolvimento do corpo funcional.
- 4º - *Ações Estratégicas em Andamento* – Envolve projetos que estejam em execução.
- 5º - *Assunção de Gastos* – Engloba assunção de despesas de manutenção que anteriormente eram custeadas por outros órgãos.
- 6º - *Ações Estratégicas – Demais Ações Estratégicas GAP* – Abrange os demais projetos que venham a contribuir para o aperfeiçoamento do serviço prestado pela JE.

Com relação à segunda frente, que envolve as despesas com pessoal, encargos sociais e benefícios assistenciais aos servidores, os critérios de definição de limites orçamentários anuais levam em consideração o capítulo específico da LDO, que trata das disposições relativas às despesas da união com pessoal e encargos sociais.

Além disso, com trâmite diferenciado, são encaminhados pela SOF/MPOG ao TSE referenciais monetários, por UO e ação envolvida, previamente definidos, também denominados de pré-limites, autorizados a compor o projeto de lei orçamentária anual – PLOA, os quais são analisados para validação ou contestação pela Unidade Setorial de Orçamento. Tal contestação toma como base critérios técnicos como médias de execução, quantitativos físicos informados pelos Tribunais Eleitorais, novos provimentos de cargos e funções, perspectivas de reajustes/reestruturações de custos unitários dos benefícios, plano de cargos e salários dos servidores do Poder Judiciário da União, bem como considera eventuais projetos de lei que estejam tramitando ou que tenham perspectiva de entrarem em tramitação até 31 de agosto do exercício de elaboração da proposta orçamentária.¹⁷

Por outro lado, em sua responsabilidade na condução do processo eleitoral, a Justiça Eleitoral, mesmo diante da credibilidade já conquistada, não pode prescindir de uma constante busca por evolução, adaptação às mudanças ambientais e às incertezas, e por mecanismos voltados à melhoria de gestão.

Conforme observa Guerreiro (2005), mudanças são observadas com frequência ao longo do processo de gestão das organizações, podendo, contudo, serem bem ou mal sucedidas, uma vez estarem suscetíveis a fatores que podem motivar ou inibir a implementação de novas práticas. Entre os tipos de mudanças que contribuem para a obtenção de vantagens competitivas destaca os envolvendo produtos e serviços, estratégia e estrutura,

¹⁷ Conforme previsto no § 1º do art. 81, da LDO para 2011, Lei nº 12.309, de 09 de agosto de 2010.

pessoas e cultura, e tecnologia. Ademais, pondera que os processos propostos e adotados para alcançar tais mudanças respondem à necessidade de implementação de alternativas planejadas ou de resoluções de questões estratégicas, modificando intencionalmente variáveis organizacionais que tenham sido identificadas como insatisfatórias ou inadequadas.

A organização moderna precisa ser capaz de tomar a iniciativa da mudança, ou buscar a inovação (DRUCKER, 1969). A organização é um instrumento de maximização, e por isso, ela precisa ser capaz de transferir recursos escassos e dispendiosos de conhecimento, das áreas de baixa produtividade e que não geram frutos, para as oportunidades de realizações e contribuições. Considerando-se os cenários ambientais de sucessivas transformações, qualquer instituição, cujo propósito tenha um horizonte temporal distante, mesmo não definido, deverá se estruturar de forma flexível para absorver as mudanças impostas de um lado e desenvolver mudanças adaptativas de outro (RIBEIRO, 2005, p. 3).

Em sintonia com os anseios da sociedade brasileira, a melhoria dos padrões de eficiência e de efetividade na aplicação dos recursos públicos ganha, a cada dia, mais espaço na condução das atividades da Justiça Eleitoral, fazendo com que temas como qualidade do gasto e redução de despesas tornem-se focos principais da gestão.

Nesse sentido, tem sido incentivada no âmbito daquela Justiça Especializada a adoção de estratégias com vistas a estimular a elevação da produtividade e da efetividade dos recursos empregados, bem como a busca por técnicas ou instrumentos orçamentários disponíveis e viáveis capazes de inovar a gestão orçamentária e aumentar a aderência entre o planejamento e o orçamento, a fim de melhor subsidiar o processo de tomada de decisão do Órgão.

Vale ressaltar que para se alcançar uma adequada alocação de recursos faz-se necessário o conhecimento da estrutura de gastos gerida, com diagnósticos precisos das despesas necessárias para a manutenção da estrutura administrativa e consecução das iniciativas estratégicas.

Para isso, deve ser considerado na avaliação desse cenário não apenas o histórico de gastos de cada Unidade Orçamentária, mas também a análise sobre o que deve ser feito e como fazê-lo em relação a cada dispêndio, verificando, inclusive, o impacto gerado em termos de agregação de valor.

Assim, as duas partes a seguir deste Capítulo buscam retratar a identificação dos principais entraves observados na condução da gestão orçamentária da JE e das principais

iniciativas adotadas para superá-los, abordando, ainda, alternativas propostas e em estudo para auxiliar no aprimoramento da qualidade dos gastos.

3.3.1 Principais Entraves Apurados

A identificação dos principais entraves envolvendo a gestão orçamentária da Justiça Eleitoral tomou por base uma estratégia adotada a partir de 2009 pela Unidade Setorial de Orçamento da Justiça Eleitoral, que, associada ao acompanhamento da execução orçamentária do Órgão, encaminha aos gestores responsáveis pelo orçamento de cada um dos 27 Tribunais Regionais Eleitorais e à Secretaria de Administração do TSE, no início de cada ano, questionário sobre a gestão orçamentária verificada. Nele, são solicitadas informações a cerca dos principais entraves observados no decorrer do exercício financeiro imediatamente anterior, que dificultaram a execução das dotações a eles consignadas, bem como das boas práticas adotadas que contribuíram para a melhora da qualidade dos gastos, passíveis de disseminação no âmbito da JE.¹⁸

Foram utilizados para a realização deste trabalho os relatórios referentes aos exercícios financeiros de 2009 e 2010, englobando todos os Tribunais que compõem esta Justiça Especializada e retratando a experiência observada em cada um deles, tendo os resultados apurados sido baseados no posicionamento devidamente elaborado e justificado dos participantes.

Uma vez que o foco do encaminhamento dos questionários pela Setorial visa o aprimoramento da qualidade dos gastos no âmbito do Órgão, na intenção de identificar os principais e recorrentes entraves e quais práticas poderiam ser adotadas para superar as dificuldades apontadas, torna-se importante analisar as perspectivas de eficácia, eficiência e efetividade envolvendo as despesas executadas. Para se poder concluir que a qualidade dos gastos é boa ou ruim seria preciso mostrar a relação de quanto os resultados alcançados poderiam ser ampliados ou melhorados mantendo-se os gastos atuais ou em que medida os orçamentos poderiam ser reduzidos para se atingir os mesmos resultados já apurados.

Cabe ressaltar que o grande desafio apontado pelos gestores foi a dificuldade de se conseguir conciliar a eficiência almejada com as restrições orçamentárias impostas. A estrutura incrementalista, atualmente em foco, de concessão de crédito, baseada meramente na

¹⁸ A estrutura do questionário em questão pode ser verificada no Anexo I.

execução apurada, não leva em consideração a eficiência alcançada. Ao contrário, de acordo com os critérios vigentes, o bom gestor, ou seja, aquele que consegue executar o previsto utilizando menos recursos, tenderia, na verdade, a ser punido pela não utilização da dotação disponibilizada, podendo ter sua gestão avaliada como ruim, visto que entenderiam que a sobra seria decorrente de uma falha no planejamento, por exemplo, ao invés de se analisar todas as variáveis envolvidas na baixa execução apresentada.

Mais do que isso, a tendência é de que os critérios de concessão de crédito orçamentário vigentes induzam o gestor a buscar alternativas para consumir todo o recurso disponibilizado, abandonando seu caráter empreendedor em prol da manutenção dos interesses do órgão que representa, diante da perspectiva de futuros cortes em seu orçamento. Desta forma, a própria avaliação em relação à qualidade do gasto envolvido estaria comprometida pela distorção existente na estrutura orçamentária vigente.

Entre os principais entraves indicados estão os decorrentes de falhas no planejamento, das implicadas em emendas parlamentares, da falta de um melhor acompanhamento das execuções realizadas ao longo do exercício, de problemas nos processos licitatórios, da disponibilização tardia dos recursos aos órgãos para que possam realizar os procedimentos de contratação e execução, dos envolvidos nas situações de contingenciamento e descontingenciamento, bem como dos provenientes da descontinuidade da política e de gestão, especialmente dos recursos humanos, e da falta de comunicação no ambiente organizacional.

As falhas no planejamento foram indicadas pela maioria dos gestores como uma das principais fontes de entraves a afetar a gestão orçamentária e, conseqüentemente, a qualidade dos gastos dos órgãos. Couttolenc e Zucchi (1988) ressaltam que, para poderem desempenhar suas funções de promoção do financiamento e de alocação dos recursos, os gestores utilizam do instrumento do planejamento para definir quais, como e em que volume as atividades e os projetos irão acontecer, apontando os recursos necessários para o alcance dos objetivos pretendidos pela organização e para a definição de como serão aplicados.

A elaboração de orçamentos pouco realistas, em que se superestimam as necessidades de recursos, visando alocar créditos em atividades e projetos sem condições claras para a concretização da execução ou mesmo naqueles de natureza não prioritária, pode conduzir ao comprometimento da gestão e da própria elaboração realista de metas a serem atingidas.

A falta de foco no planejamento pode contribuir, em diversas situações observadas, para a incapacidade de exequibilidade e, ainda, para a aplicação de dotações em despesas não

planejadas, apenas para que se mantenha o nível de execução anual, de modo a não gerar possíveis cortes orçamentários nos exercícios financeiros seguintes. Tal visão, compartilhada por Villela (2005), é acrescida da possibilidade de o gestor aproveitar do contexto criado para executar primeiro projetos de baixa prioridade, uma vez que a perspectiva de sempre se encontrar soluções diversas para o atendimento daqueles prioritários é significativa, o que inverteria, assim, as prioridades de governo.

Outro aspecto mencionado pelos gestores envolve a questão das emendas parlamentares aos projetos de lei orçamentários encaminhados para a aprovação no Congresso Nacional. Essa possibilidade de alteração dos recursos demandados para a condução do planejamento efetuado pelos órgãos após as negociações realizadas junto à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SOF/MP pode contribuir, em larga escala, para que sejam concedidos recursos para determinado órgão sem considerar o próprio planejamento realizado. Ressalta-se que, quando da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA, são negociados e direcionados os recursos considerados adequados à capacidade de execução apurada. Contudo, dependendo das restrições orçamentárias impostas, nem todos os projetos e atividades podem ser atendidos, sendo realizado um ranking de prioridades.

Desta forma, muitos órgãos buscam o meio político para tentar aumentar os recursos orçamentários a serem disponibilizados, de forma a abranger os projetos que não estejam sendo contemplados no ranking realizado, usando, para isso, suas bancadas presentes no Congresso Nacional - CN. Usualmente, dependendo do poder ou da influência das mesmas são obtidos recursos significativamente superiores à diferença demandada inicialmente, os quais decorrem do remanejamento da dotação de outras ações previstas no âmbito do órgão central que o representa. Com isso, o planejamento dos órgãos pode ser comprometido, tendo em vista a incapacidade de execução dos recursos a serem fornecidos ou mesmo a inviabilização da condução de projetos inicialmente previstos no projeto de lei, comprometendo, assim, a qualidade dos gastos dos órgãos a que estejam inseridos.

Em relação à falta de acompanhamento sistemático da execução orçamentária ao longo de cada exercício financeiro, sua influência foi apontada como de grande repercussão, uma vez que sua ausência ou má condução não permite a identificação de distorções em tempo hábil, dificultando o realinhamento tempestivo das despesas e o alcance dos objetivos definidos no planejamento de cada Tribunal.

Os problemas envolvendo os procedimentos licitatórios foram citados por grande parte dos entrevistados como tendo impacto direto na gestão orçamentária dos Tribunais Eleitorais e se relacionavam, principalmente, com falhas na elaboração de editais, irregularidade nas documentações apresentadas, demora nas finalizações dos procedimentos envolvidos, entre outros. Villela (2005) salienta que apesar dos controles deverem realmente ser mais rígidos, uma vez que a despesa pública é financiada com recursos provenientes da sociedade, a lei que trata das licitações, Lei nº 8.666/93, é bastante complexa, e sugere sua flexibilização.

Segundo Fernandes Jr. (2005), o Estado brasileiro dos anos 70 em diante ficou mais rígido, implementando formas de controle que, apesar de criadas para impedir fraudes e corrupção, acabaram por reduzir a margem de manobra dos gestores e fizeram com que o processo decisório se tornasse mais burocrático. Por outro lado, acrescenta que a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que institui a modalidade de pregão para aquisição de bens e serviços comuns, proporcionou que apenas a contratação de obras públicas e serviços de consultoria especializados permanecessem subordinados à Lei nº 8.666/93, agilizando os procedimentos nos demais casos. Ainda a regulamentação do Sistema de Registro de Preços, quando da publicação do Decreto nº 3.931/2001, serviu como ferramenta importante a ser adotada nas compras do setor público, proporcionando economia, agilidade e segurança para os gestores, na aquisição de materiais, produtos, gêneros de consumo freqüente e em situações especiais de contratações de serviços.

A disponibilização tardia de recursos para a condução dos projetos e atividades planejados foi outro ponto abordado no questionário encaminhado como afetando negativamente a qualidade dos gastos na Justiça Eleitoral. Envolveria não apenas os créditos previstos na Lei Orçamentária Anual – LOA, mas também aqueles negociados e aprovados para concessão de dotação suplementar, realizados ao longo do exercício financeiro, de acordo com o disposto nas portarias publicadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

À exceção da LOA para 2009, Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008, e apesar de haver a previsão legal de que as leis orçamentárias anuais devessem ser aprovadas ainda no exercício anterior à sua vigência, usualmente são efetivamente autorizadas e disponibilizadas tardiamente. Há casos de publicações realizadas praticamente no final do primeiro semestre, como no caso da LOA para 2006, aprovada apenas em 16 de maio de 2006, comprometendo a execução de qualquer planejamento realizado. Saliente-se que até a aprovação da LOA para o exercício, os recursos previstos no PLOA são disponibilizados na forma de duodécimos.

Fernandes Jr. (2005) afirma que essa liberação a conta-gotas decorre do temor em não se atingir as metas de receitas por parte da União.

Deve-se levar em consideração, ainda, o aspecto político envolvendo as negociações no Congresso Nacional. Este, por muitas vezes, inviabiliza a aprovação de projetos de lei envolvendo a concessão de crédito adicional a diversos órgãos, impossibilitando o gestor de efetivar a execução planejada ou mesmo de disponibilizar as sobras orçamentárias decorrentes para remanejamento a outros projetos ou a outros Tribunais, prejudicando o alcance das metas de melhoria na qualidade dos gastos do Órgão. Tal situação pode ser exemplificada com o fato ocorrido no exercício financeiro de 2010, quando projetos de lei encaminhados durante a primeira fase de créditos, efetuada no mês de abril daquele ano, somente foi disponibilizada no dia 30 de dezembro de 2010, não havendo tempo hábil para a realização da maioria das despesas previstas com os recursos envolvidos.¹⁹

Outro ponto abordado retrata o papel do contingenciamento e do descontingenciamento e seu impacto na administração orçamentária. Decorrente do fato da projeção atualizada de receitas poder ser inferior ao previamente estimado na lei orçamentária anual ou de perspectiva de aumento nas despesas obrigatórias, o contingenciamento das despesas discricionárias pode ocorrer ao longo de um exercício financeiro.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO apresenta, também, os dispositivos legais que determinam, entre outros parâmetros, qual poderá ser a base contingenciável, assim como quais despesas não são passíveis de contingenciamento. Por outro lado, no decorrer do ano são realizadas novas projeções de receitas que podem proporcionar o descontingenciamento dos recursos. Em ambas as situações o gestor vê limitado seu planejamento inicial à realidade imposta, devendo readaptar as iniciativas a serem adotadas ao longo do ano.

Contudo, o contingenciamento pode restringir a condução de determinado projeto e gerar dificuldades de execução dentro do exercício proposto. Também a figura do descontingenciamento, dependendo do volume e do momento de sua liberação causam transtornos para os gestores poderem efetuar os procedimentos necessários para a execução das despesas envolvidas, incorrendo em determinadas circunstâncias na inviabilidade de sua utilização e de seu remanejamento.

Com relação à descontinuidade política e de gestão, os gestores retratam a questão de que muitas vezes o planejamento e as prioridades de um determinado órgão estão diretamente

¹⁹ As fases de pedidos de crédito para o exercício financeiro de 2010 foram regulamentadas pela Portaria nº 4, de 17 de fevereiro de 2010, da Secretaria de Orçamento Federal (art. 9º).

ligados aos interesses e às visões dos gestores atuantes no momento em que são elaboradas. No entanto, quando das trocas de gestores, mudam-se, também, os interesses e os objetivos, fazendo com que várias vezes sejam alteradas ou descartadas as prioridades elencadas no planejamento, influenciando negativamente na condução dos gastos.

Por fim, foi retratada a questão da falta de comunicação no ambiente organizacional. O pouco envolvimento de certas áreas e de servidores ou atores dos Tribunais Eleitorais, desde a elaboração do planejamento orçamentário, dificulta a compreensão das prioridades definidas no momento da elaboração do orçamento e a própria assunção de responsabilidade pela execução dos recursos alocados, restringindo o comprometimento no desempenho de suas atribuições e o alcance dos resultados esperados.

3.3.2 Iniciativas para o Aprimoramento da Qualidade dos Gastos

Com o objetivo de superar os principais entraves apurados nas avaliações realizadas pela Unidade Setorial de Orçamento e aprimorar a qualidade dos gastos, foram mapeadas e adotadas no âmbito da Justiça Eleitoral algumas iniciativas, conforme elencado a seguir.

Em relação à falta de acompanhamento sistemático da execução orçamentária ao longo de cada exercício financeiro, sua influência foi apontada como sendo algo possível de ser combatido por meio de ações tidas como simples. Couttolenc e Zucchi (1988) observam que o controle e a avaliação são passos complementares ao planejamento e de fundamental importância para a adequada condução da gestão pública. O controle, neste caso, atuaria como um acompanhamento das atividades e projetos em curso e visaria assegurar sua adequação ao inicialmente planejado, corrigindo, ainda, eventuais distorções apresentadas durante sua execução. Já a avaliação envolveria atividades ou projetos finalizados e teria como objetivo a verificação de se elas alcançaram as metas estabelecidas ou se estão sendo conduzidas de forma adequada.

Segundo ressaltado pelos gestores, tal acompanhamento sistemático poderia ser intensificado por meio da confecção de relatórios gerenciais de intervalo de tempo menores, da realização de reuniões periódicas entre gestores componentes do Órgão, com vistas à identificação de dificuldades e de soluções em conjunto, aproveitando-se, ainda, as experiências vivenciadas por cada órgão, da elaboração de plano de execução para cada exercício financeiro, além de intensificação na fiscalização do cumprimento de contratos e de entrega antecipada de notas fiscais e documentos exigidos nos contratos, entre outros.

A adoção destas medidas tem sido efetuada de forma gradual no âmbito da Justiça Eleitoral e apresentaram-se como relevantes não apenas na solução de entraves na execução pretendida, mas também na verificação, em tempo hábil, de eventuais distorções na execução orçamentária dos órgãos. Ressalta-se que sua aplicação pode ser útil para possibilitar tanto a correção dos problemas apurados quanto a disponibilização de dotações, que poderiam ser redirecionadas aos demais Tribunais Eleitorais que apresentassem capacidade real de execução, otimizando, assim, a utilização dos recursos e auxiliando na melhoria da qualidade dos gastos.

Atualmente, são elaborados pela Unidade Setorial de Orçamento relatórios de acompanhamento de execução de cada Unidade Orçamentária – UO, encaminhados em períodos imediatamente anteriores às fases de crédito previstas para cada exercício financeiro e, também, após o encerramento de um exercício financeiro. Neles são demonstrados os níveis de execução das ações e apontadas aquelas que estejam apresentando distorções entre o inicialmente planejado e o efetivamente executado, sendo os gestores induzidos a apresentarem justificativas que se fizerem pertinentes.

O relatório é ainda composto por um comparativo entre os resultados alcançados pela UO e as metas estabelecidas para a Justiça Eleitoral, em conformidade com as determinações dos dirigentes superiores do Órgão. Além disso, são elaborados rankings por região e nacional, nos quais são destacadas as UOs que apresentarem melhor e pior desempenho.

Uma das medidas já adotadas por alguns TREs envolve a intensificação no gerenciamento dos contratos, que contribui para a melhoria do acompanhamento dos processos em curso, identificando, entre outros pontos, problemas com documentações, restringindo lacunas ou atrasos na execução dos contratos vigentes, facilitando, assim, a execução e a redistribuição orçamentária.

Outra iniciativa foi a de trocas de experiências realizadas por meio de reuniões periódicas ao longo de cada exercício financeiro, em geral divididas por tópicos específicos, nas quais são discutidas as melhores práticas ou as ações já adotadas com sucesso por um Tribunal Eleitoral, de forma a verificar soluções para problemas semelhantes que estejam sendo enfrentados por outros Tribunais.

Tais iniciativas têm estimulado a maior integração entre os órgãos que compõem a JE e auxiliado os gestores no sentido de conhecer mais profundamente as realidades enfrentadas por cada Tribunal, facilitando a sugestão de medidas a serem adotadas, bem como contribuindo na determinação dos critérios de alocação de recursos do Órgão.

Quanto aos entraves decorrentes dos processos licitatórios, algumas alternativas para combatê-los e melhorar a qualidade dos gastos envolvidos foram apontadas. Dentre elas ressalta-se a elaboração de um planejamento anual de aquisição de bens e serviços, onde se poderiam utilizar, posteriormente, sobras detectadas após a finalização das licitações programadas.

Outro aspecto abordado foi a elaboração, e posterior acompanhamento, de calendário de licitações, onde o gestor fixaria datas para a delimitação do projeto básico, a efetivação da licitação, a assinatura de contratos, as entregas e, finalmente, sua liquidação. Esses procedimentos auxiliariam na detecção de inconsistências e entraves na condução dos processos envolvidos, permitindo, ainda, a disponibilização de recursos para outros projetos passíveis de realização, ou mesmo, para outros órgãos.

Com relação à demora na disponibilização dos créditos, como esta envolve ações a serem desenvolvidas por outros Poderes, esbarrando, ainda, em questões políticas, intensificadas em anos e períodos eleitorais, a sugestão apresentada para inibir os entraves gerados foi a de alteração da legislação orçamentária, disponibilizando as dotações não mais de acordo com o critério da anualidade, mas sim de forma plurianual.

No que diz respeito ao contingenciamento e ao descontingenciamento, foi assinalado que medidas preventivas podem ser adotadas. Como por exemplo, foram destacadas iniciativas como o preparo ou análise prévia de ações passíveis de execução com os valores previstos, e mesmo a adoção ou intensificação do uso de registro de preços, de modo a agilizar as licitações e aproveitar tempestivamente os recursos descontingenciados, reduzindo os impactos negativos sobre os gastos dos órgãos.

Neste ponto, a da Unidade Setorial de Orçamento da JE atua na análise de critérios de distribuição, alocando o contingenciamento na JE de forma a não gerar impacto no funcionamento do órgão, considerando a ordem de prioridade das despesas, identificando ações que possam ser postergadas ou que tenham problemas de execução ou que gerem menor prejuízo em termo de realizações, promovendo tratativas com os gestores para os ajustes que se fizerem necessários.

Em relação à falta de comunicação no ambiente organizacional, tem sido disseminada no âmbito da JE sua importância na obtenção das metas e resultados esperados. Por meio de uma comunicação mais eficiente nos ambientes internos e externos, envolvendo todas as unidades, sejam elas diretorias, secretarias, coordenadorias, seções e a Setorial, alcança-se

maior integração entre todos os setores envolvidos na gestão do Órgão e, conseqüentemente, promove maior comprometimento no desempenho de suas atribuições.

Paralelamente, tem sido implementadas ações para redução de custos por meio de campanha de conscientização dos servidores, com efeitos já observados em relação a gastos como energia elétrica e telefonia, por exemplo.

Por outro lado, os resultados apurados nos questionários ressaltaram a importância em se rever os critérios de concessão de créditos orçamentários atualmente vigentes, baseados unicamente nas médias de execução. Novas abordagens deveriam ser promovidas de forma a considerar os demais aspectos envolvendo os gastos públicos, de forma a incentivar realmente os gestores a promoverem uma atuação mais empreendedora e eficiente, sem, contudo, esbarrarem na perspectiva de punição e restrições como ocorre atualmente.

Dessa forma, a Unidade Setorial de Orçamento da JE tem aprofundado o estudo e a prática de outras alternativas ou ferramentas verificadas, que contribuam para uma maior integração entre planejamento e orçamento, auxiliando na melhoria da qualidade dos gastos daquela Justiça Especializada. Entre elas, pode-se destacar a busca pelo fortalecimento da aderência da execução ao planejamento proposto, estímulo para uma melhor e correta utilização de plano interno - PI²⁰, aprofundamento da análise de custos, com a procura em desenvolver e estruturar um sistema próprio e, ainda, a iniciativa de estudos para uma possível implementação do gerenciamento matricial de despesas, com construção de uma matriz orçamentária no âmbito da Justiça Eleitoral.

As principais estruturas envolvidas na construção do sistema matricial de despesas, bem como a análise das experiências observadas em outros Órgãos do Setor Público e da viabilidade de implementação no contexto da Justiça Eleitoral são o foco do trabalho em pauta e serão abordadas no Capítulo 5.

²⁰ Instrumento de planejamento voltado para o detalhamento pormenorizado de dotações orçamentárias, auxilia no acompanhamento gerencial interno da execução orçamentária de uma programação. Sua correta utilização tem sido estimulada para diminuir divergências entre o planejado por cada UO e o efetivamente executado, como o encaminhamento, pela Unidade Setorial de Orçamento do Órgão, de relatório de desconformidade de PI e subelementos, que contribui para a melhoria da qualidade das classificações de despesas.

4 METODOLOGIA DE PESQUISA

A condução do projeto e alcance dos objetivos propostos não se limitou a uma única tipologia de análise, tendo sido adotados os seguintes procedimentos: pesquisa bibliográfica, análise documental e realização de survey.

Inicialmente, buscou-se realizar uma pesquisa bibliográfica, com levantamento de dados para o embasamento teórico sobre o processo de tomada de decisão, reformas na administração pública brasileira, planejamento e orçamento público, bem como se procurou encontrar bibliografia com o delineamento da estrutura base inicial, do passo a passo da construção de uma matriz orçamentária e das aplicações do orçamento matricial.

Para dar sustentação às argumentações propostas foi realizada a análise de documentos provenientes do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, do sistema SIGA BRASIL do Senado Federal, de séries históricas elaboradas pela Justiça Eleitoral e outros que se mostraram pertinentes.

Em complemento, buscou-se a opinião de atores com experiência na implementação e condução da sistemática matricial, bem como na identificação dos principais entraves que comprometem a gestão orçamentária da Justiça Eleitoral, por meio de realização de survey, com elaboração de questionários e entrevistas.

Esta etapa envolveu, assim, gestores no âmbito daquela Justiça Especializada e pesquisadores/gestores com experiência na elaboração de matrizes orçamentárias, a fim de ampliar a base de dados envolvendo a implementação e construção de uma sistemática orçamentária matricial, em razão da bibliografia escassa sobre o tema. A estratégia adotada quanto às entrevistas e aos questionários foi a aplicação de entrevistas estruturadas, posteriormente transcritas, com diferentes graus de estruturação. Foram, assim, apresentadas perguntas fechadas ou objetivas, com escalas de 0 a 10, outras em que se determinava o grau de importância variando entre muito importante e nada importante ou não observado/utilizado. Ainda, foram elaboradas perguntas de caráter subjetivo, dando liberdade aos entrevistados de exporem suas opiniões. Os roteiros de entrevistas se encontram nos Anexos I e II.

O encaminhamento do Anexo I envolveu 28 gestores responsáveis pelo orçamento de cada Unidade Administrativa que compõe a Justiça Eleitoral, tendo havido retorno por parte de todos os participantes. Cumpre ressaltar que o encaminhamento do questionário em

questão consta das rotinas criadas pela Unidade Setorial de Orçamento daquele Órgão, conforme detalhado no Capítulo 3.

Já o roteiro apresentado no Anexo II, envolveu a participação inicial de 50 gestores com experiência direta na elaboração, acompanhamento e controle da implementação do orçamento matricial. Em geral, as pessoas entrevistadas ou com encaminhamento eletrônico do questionário eram representantes de diferentes esferas de governo, principalmente, vinculados ao Ministério do Planejamento e Gestão, Ministério da Educação, Governo dos Estados de Sergipe, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Prefeitura de São Paulo, Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Houve, ainda, a participação de representantes do setor privado, com experiência em consultoria ao setor público no assunto. Contudo, a taxa de retorno ou de preenchimento adequado dos questionários, associada às entrevistas realizadas representou apenas 30% do total.

Quanto à estratégia de pesquisa, foi adotado estudo de caso, com o aprofundamento das características estruturais da Justiça Eleitoral e da tentativa de verificação da viabilidade de implementação de um modelo matricial no Órgão.

Em relação à coleta e à análise dos dados, estas foram realizadas pelo pesquisador pessoalmente e por meio virtual, acessando os sítios eletrônicos de interesse para o projeto, e foi desenvolvida no âmbito da Justiça Eleitoral e em Órgãos com experiência na construção de modelos orçamentários matriciais.

A pesquisa apresenta cunho exploratório, em razão de não haver sido realizado nenhum estudo semelhante no âmbito da Justiça Eleitoral, sendo, ainda, de natureza aplicada, face à perspectiva de utilização de seu resultado pela administração do Órgão. Para a sua elaboração, foi utilizado o método ontológico construtivista indutivo, com delineamento correlacional.

Por fim, apresenta na análise das variáveis abordagens quantitativa e qualitativa, uma vez que envolveram tratamento de dados numéricos/estatísticos coletados, assim como a construção/estruturação de informações adquiridas a partir de entrevistas, entendimentos firmados em grupos de discussão observados e revisão de dados secundários.

Entre as limitações encontradas para a realização do presente estudo encontra-se a inexistência de literatura comparando os impactos e custos da implementação de uma sistemática matricial com o de outras alternativas para a redução e melhoria da qualidade dos gastos em órgão públicos.

Ainda, a quantidade atualmente pouco expressiva de gestores com experiência na área restringiu o encaminhamento dos questionários e a realização de entrevistas, dificultando a confecção de uma avaliação mais abrangente e diversificada, o que ampliaria a potencialidade dos resultados apurados.

Outro aspecto limitador envolveu a carência de avaliações da influência da sistemática no médio e no longo prazo, uma vez sua implementação no setor público ser relativamente muito recente.

5 RESULTADO

Conforme procedimentos adotados detalhados no Capítulo 4 deste trabalho de pesquisa, considerando o preenchimento dos questionários e as entrevistas com os gestores envolvidos, a apuração dos resultados baseou-se no posicionamento devidamente elaborado e justificado dos participantes, em paralelo com os levantamentos documentais e bibliográficos realizados.

Dos dados obtidos, foram identificados quatro pontos principais a serem desenvolvidos. Inicialmente, pôde ser apurada a estruturação de uma sistemática orçamentária básica a ser proposta. Foram delineados, ainda, alguns dos pontos fundamentais explicitados nas experiências ocorridas e analisadas no setor público, que podem servir como parâmetro para a verificação das reais contribuições que a implementação da sistemática matricial pode gerar. Procurou-se, aqui, verificar as características principais e impactos apurados da implementação do orçamento matricial nos órgãos presentes nas diferentes esferas de governo, de modo a possibilitar uma visão mais ampla de seu comportamento e influência em ambientes e estruturas administrativas diversas, bem como apurar validações quanto aos resultados efetivamente alcançados. Em seguida, puderam ser identificados os principais benefícios e pontos fortes, bem como as limitações e riscos inerentes à adoção da sistemática orçamentária matricial.

Por fim, será realizada a análise comparando a estrutura e as principais características do orçamento matricial com a realidade contextual e de gestão da Justiça Eleitoral, e as possíveis implicações da implementação de tal modelo orçamentário naquela Justiça Especializada.

5.1 SISTEMÁTICA ORÇAMENTÁRIA MATRICIAL DE APOIO PROPOSTA

A partir do estudo de casos apurados na literatura e tomando como base o referencial teórico já apresentado no Capítulo 2 deste trabalho de pesquisa, em que se pretendeu demonstrar as principais perspectivas envolvendo o processo de tomada de decisão, as características gerais da Administração Pública brasileira, focando a questão da qualidade dos gastos, os aspectos formais e legais envolvendo o planejamento e o orçamento públicos e os principais modelos de implementação orçamentária, levantou-se um conjunto de informações

que subsidiaram a proposição de uma sistemática de apoio para a implantação do modelo orçamentário matricial.

A sistemática delineada sugere um meio para auxiliar no controle e redução de despesas dos Órgãos Públicos, que venha a contribuir para o aumento da eficiência da gestão, alcançando a melhoria da qualidade dos gastos públicos.

A sistemática proposta está organizada em cinco fases, cada uma delas compostas por etapas, detalhado conforme quadro a seguir:

Fases	Etapas	Ciclo PDCA	Resultado
1ª Fase: Fase Preparatória	1 - Definição da equipe de implementação 2 - Obtenção da base de dados do sistema contábil 3 - Análise de representatividade de entidades (contas e centros de custos) e definição dos pacotes 4 - Definição das entidades de elaboração da matriz-base de pacotes/contas contábeis e centros de custos	P1 (Planejar)	Base Orçamentária Pronta
2ª Fase: Fase Estruturante	5 - Nomeação dos gestores de pacotes e de entidades 6 - Preparação e coleta de dados 7 - Treinamento	P2 (Planejar)	Matriz Elaborada e Equipe Treinada
3ª Fase: Fase Operacional	8 - Definição preliminar das metas orçamentárias 9 - Negociação e consolidação das metas orçamentárias 10 - Execução do orçamento	D (Executar)	Orçamento Elaborado
4ª Fase: Fase Organizacional	11 - Acompanhamento do desempenho das entidades	C (Avaliar)	Dados para Oportunidades de Melhorias
5ª Fase: Fase de Desenvolvimento de Plano de Ação	12 - Ações corretivas e melhorias	A (Atuar)	Plano de Ação Elaborado e Implementado

Quadro 3 - Fases de implementação de Orçamento Matricial

Fonte: adaptado Wanzuit (2009)

A primeira fase, denominada Fase Preparatória, envolve a preparação da base orçamentária, definindo a estrutura da matriz a ser implementada. Bartilotti (2006, *apud* Wanzuit, 2009) observa que esta etapa é elaborada de modo a auxiliar na compreensão do gasto, em todas as áreas envolvidas, possibilitando o gerenciamento de sua evolução ao longo do período.

Segundo o Manual GMD apresentado pelo INDG (2010), é neste momento que são definidos os subelementos de despesa a serem trabalhados, os pacotes de gastos, as entidades, além dos gestores dos pacotes e das entidades.

Esta fase inicia-se pela definição da equipe de implementação, com a designação dos responsáveis pela implementação e coordenação do orçamento matricial. Tal equipe deverá ter autonomia na condução das atividades inerentes, ainda que deva se reportar à alta direção do Órgão.

Definida a equipe, a etapa seguinte é a de obtenção de dados contábeis. Wanzuit (2009) destaca que, em geral, esses dados se referem às despesas fixas do último exercício financeiro e devem ser abertas de modo a possibilitar o conhecimento de cada conta contábil existente ou utilizada pelo Órgão.

A terceira etapa, como ressalta Grippa (2006), engloba a análise de representatividade de entidades e tem início na sequência da coleta das informações. A equipe responsável deve analisar detalhadamente todas as contas contábeis, em especial as de maior gasto, a fim de mapear quem e como os lançamentos são realizados, podendo ser corrigidos caso apresentem eventuais distorções em seus lançamentos de modo a dar maior confiabilidade aos dados.

Após tal mapeamento, as contas contábeis devem ser agrupadas em pacotes. Grippa (2006) observa que cada pacote é definido a partir do agrupamento de contas contábeis com naturezas e características semelhantes, podendo seu número variar de acordo com a estrutura da empresa ou instituição. Os pacotes podem, por exemplo, ser divididos em serviços de terceiros, conservação, limpeza e vigilância, informática, água e energia, telefonia, materiais, viagens, entre outros, variando de acordo com o Órgão a ser avaliado.

Wanzuit (2009) destaca, contudo, que para que os agrupamentos estejam efetivamente em consonância com a metodologia do orçamento matricial, as contas devem estar abertas por centro de custo ou entidade, que pode ser definida como sendo o conjunto de unidades organizacionais envolvidas, possibilitando, assim, a verificação de onde ocorrem.

Em seguida, inicia-se a quarta etapa, na qual são definidas as entidades e elaborada a matriz base de pacotes. Neste momento, segundo Wanzuit (2009), devem ser analisados quais departamentos ou unidades dos órgãos compõem cada área e como a empresa almeja distribuí-los na estrutura da matriz de gastos. São definidos, ainda, os gestores de pacotes e entidades, tendo, ao final, a base orçamentária pronta, encerrando-se, assim, a primeira fase.

A figura a seguir demonstra um modelo de matriz orçamentária a ser implementado:

GERENCIAMENTO MATRICIAL DE DESPESAS							
		GERENTE DAS UNIDADES					TOTAL
		Unidade I	Unidade II	Unidade III	Unidade IV	Unidade V	
GESTOR DE PACOTE	Pacote I						●
	Pacote II						
	Pacote III						
	Pacote IV						
	Pacote V						
TOTAL		●					

Figura 5 - Modelo de Matriz Orçamentária

Fonte: Instituto de Desenvolvimento Gerencial - INDG (2010)

Na segunda fase, também denominada de fase estruturante, são efetivamente nomeados os gestores dos pacotes e das entidades, definidos os critérios de orçamentação, os indicadores, parâmetros e *clusters* ou agrupamentos de entidades, bem como a coleta de dados e treinamento dos gestores envolvidos para a definição das metas. Ao término desta fase, deverá ter sido obtido como resultado a elaboração da matriz-base para que o orçamento matricial seja efetivamente implementado, que será conduzida pela equipe devidamente treinada.

Os gestores, ao longo do ciclo, possuem como principais funções operacionalizar a gestão do pacote, conhecer as decisões tomadas no Planejamento Estratégico, conhecer a situação histórica das contas inerentes ao seu pacote, conciliar a situação histórica com o Planejamento Estratégico do exercício financeiro subsequente. Além disso, devem atribuir meta por conta contábil, validar as solicitações de meta dos gestores no período de negociação, identificar possíveis ações preventivas para redução dos custos, justificar e criar plano de ação para correção de desvios de metas do seu pacote se necessário, renegociar contratos e cumprir planos de ação, bem como disseminar e garantir o cumprimento dos padrões que regulamentam os gastos.

Após a nomeação, são definidos os donos e gestores dos mesmos. Wanzuit (2009) delimita quatro papéis básicos dos gestores. São eles:

- a) *Dono de pacote* – são os diretores das empresas ou das instituições. Mais comuns em estruturas organizacionais mais verticais que horizontais, podem agrupar vários pacotes e tem como função apoiar e validar as ações do gestor de pacote.
- b) *Gestor de pacote* – tem como atribuição o entendimento das contas contábeis que compõe o pacote gerido e o conhecimento da situação histórica das contas inerentes ao seu pacote. Responsável pela organização da gestão do pacote e pela conciliação com o planejamento do exercício financeiro subsequente. Cabe a ele propor, acompanhar e atingir as metas, além de analisar propostas das áreas que geram o gasto, justificando e criando plano de ação de correção de desvios, elaborar manuais para descrever as contas contábeis englobadas pelo pacote, além de renegociar contratos e garantir o cumprimento dos padrões estabelecidos, sendo dada a eles autoridade para a ação em processos.
- c) *Gestor de entidade e gestor corporativo de entidade* – tem como função negociar com o gestor de pacote as metas, garantindo o atingimento das mesmas. Deve, ainda, elaborar planos de ação quando as metas não são alcançadas, sendo responsável pela operação diária da entidade.
- d) *Gerentes e coordenadores* – são os responsáveis por uma determinada área, departamento ou unidade, tendo a função de aprovar as metas e seguir os padrões de gastos estabelecidos.

A próxima etapa desta fase envolve a preparação e coleta de dados. São analisados neste momento os subitens de despesas por parte dos gestores de pacotes, definidos os parâmetros de comparação, indicadores e *clusters*, coleta de dados necessários às comparações, definidos os indicadores utilizados para comparação de desenho de áreas afins e definidos os critérios para análise de compressibilidade (INDG, 2010).

Wanzuit (2009) acrescenta que é nesta etapa que são definidos os instrumentos de acompanhamento, compostos por matriz de acompanhamento, gráficos demonstrativos do atingimento das metas, comparando o *orçado* X o *realizado*, além de relatórios de anomalia, nos quais deverão ser descritos os planos de ação estabelecidos para corrigir eventuais desvios de metas.

A sétima etapa finaliza a segunda fase e refere-se ao treinamento das pessoas envolvidas. Wanzuit (2009) destaca o papel estratégico que o corpo de funcionários e demais atores participantes têm para que seja alcançado o sucesso esperado com a implementação da sistemática, uma vez serem uma ferramenta de gerenciamento da rotina, explicitada por meio

da autoridade e da responsabilidade individual de cada participante do processo. Os treinamentos não devem apenas preparar quanto à metodologia, mas também servir de instrumento motivacional para que as equipes se sintam estimuladas a perseguirem o alcance das metas e preparadas para conduzirem a implementação efetiva do orçamento matricial.

Beber (2007) aponta que a falta de treinamento adequado, que não leve ao usuário do sistema saber operá-lo corretamente, pode comprometer a adequação dos resultados a serem obtidos. Para o autor, o treinamento deve ser um processo contínuo em cada instituição, uma vez que há troca/remanejamento de pessoal no âmbito interno de cada órgão ou mesmo o ingresso de novos servidores/funcionários no quadro de pessoal, fazendo com que sempre haja alguém a ser efetivamente treinado. Acrescenta que, em um segundo momento, cada grupo de usuários, em sua respectiva secretaria ou órgão público, deve vir a treinar os novos usuários nos períodos subsequentes.

A terceira fase, ou Fase Operacional, é composta por três etapas: definição preliminar das metas orçamentárias, negociação e consolidação das metas e, por fim, a execução do orçamento, implementando, na prática, o orçamento em si. Caracteriza-se pela identificação das oportunidades de redução de custos e a elaboração de lista de ações entendidas como necessárias para serem propostas.

Assim, os gestores dos pacotes, após terem seus treinamentos finalizados, devem elaborar, de forma preliminar, as metas orçamentárias almeçadas para cada conta contábil e por entidade.

Segundo Wanzuit (2009, p. 52) as metas devem ser definidas a partir do processo de formulação estratégica da empresa/instituição, cujos objetivos são desdobrados em metas para todos os níveis da organização. Para isso, deve-se construir indicadores globais, os quais devem ser desdobrados em indicador de preço e consumo sempre que possível e, também, avaliar-se os impactos da análise em termos de revisão de contratos (preço) e melhorias operacionais (consumo).

O INDG (2010) observa que a análise dos contratos deve considerar e identificar os principais fornecedores e ter definida a estratégia de negociação, com as metas de preços almeçadas. São estabelecidas pelos gestores de pacotes o que é denominado de *régua*, cujos impactos deverão ser simulados, que na verdade são os parâmetros a serem perseguidos a partir das metas fixadas, elaboradas com base nas análises dos critérios e *clusters* definidos anteriormente.

Podem ser identificados quatro métodos para se definir as metas orçamentárias, conforme observa Grippa (2006). São eles:

a) *análise de dados direta* - considera as informações do ano anterior. Este método considera as metas do planejamento estratégico, além de observar se os planos de ação foram efetivamente realizados ou não no exercício anterior.

b) *comparações sistêmicas* – tal método prevê a definição, em um primeiro momento, de um indicador para cada conta contábil. A partir da definição de um indicador para todas as contas contábeis, pode-se comparar o desempenho das entidades e formar os *clusters*. Seria dentro de cada *cluster* que se obtém a melhor prática, a qual passa a ser a meta orçamentária para a conta contábil.

c) *base zero* – mais utilizado quando não há dados relativos à conta estudada. Neste caso, as metas são definidas sem utilizar dados históricos, mas estabelecendo regras para a utilização dos recursos.

d) *referencial externo* – método que usa como meta orçamentária as práticas de outras empresas ou instituições. Apresenta maior dificuldade de utilização pelas restrições de acesso a dados.

Wanzuit (2009, p.52-53) sugere que sejam identificadas e analisadas as contas comparáveis e não-comparáveis, de acordo com detalhamento a seguir:

a) *contas comparáveis*

- Média aritmética simples: a meta pode ser definida pela média de um determinado período;
- Média aritmética sem os extremos: através de uma análise apurada dos dados remove-se do cálculo da média os dados extremos, que não fazem parte do comportamento normal do custo mensal;
- *Benchmark* interno: nesta análise o valor de referência é obtido do melhor valor para uma determinada conta obtida por uma das entidades. Para realizar esta comparação deve-se gerar um indicador a partir de um parâmetro, como por exemplo, R\$/funcionário, R\$/m², etc. Para finalizar esta etapa deve-se elaborar um plano de ação para atingir a meta estabelecida.

b) *contas não-comparáveis*

- Análise dos gastos históricos: o tempo a ser analisado depende do tipo de conta que está sendo avaliada, ou seja, há períodos sazonais, e também da confiabilidade dos

dados. Para esta etapa sugere-se seis meses como tempo médio para histórico. A meta pode ser definida pela média gerada neste período. Entretanto, deve ser verificado se os dados possuem elementos extremos, os quais devem ser retirados do cálculo.

- Redução percentual definida: pode ser utilizado o mesmo valor percentual da meta de redução de custos do planejamento estratégico.

Cabe ao gestor definir as metas para cada entidade e, em seguida, somar os valores envolvidos em todas as entidades, para, então, mapear o total a ser gasto. Wanzuit (2009) observa que, no caso em que as contas contábeis não sejam gerenciáveis pela entidade, como no exemplo da energia elétrica, cabe ao gestor estabelecer a meta orçamentária para o órgão e, posteriormente, ratear tal meta entre as entidades.

Quanto ao papel dos indicadores, Beber (2007) enfatiza que o número elevado de indicadores, mesmo que proporcionem uma maior quantidade de dados para serem utilizados nas comparações necessárias, pode gerar um custo demasiado elevado para seu levantamento e atualização, podendo, inclusive, tornar o projeto muito caro, o que levaria, em uma situação limite, a sua inviabilização.

Valarelli (1999, *apud* Beber, 2007) entende que os gestores responsáveis devem decidir qual a combinação mais adequada de indicadores a ser utilizada. Caso contrário, há tendência de não aceitação face a cultura organizacional. Por isso, afirma, que as metas devem ser negociadas, de modo a envolver valores adequados, permitindo, assim, a formação do espírito de equipe adequado para o seu atendimento.

De qualquer modo, Wanzuit (2009) pondera que, na definição dos indicadores, deve-se apresentar pelo menos um indicador global, com desdobramento de preço e consumo sempre que possível. Devem considerar, ainda, os impactos sobre os preços nas revisões de contratos e de consumo, com a implementação de melhorias operacionais. É com o desdobramento dos indicadores que se realiza as comparações sistêmicas e defini-se as melhores práticas. A figura a seguir retrata o caminho para a construção de indicadores no exemplo da conta Xerox/impressões:

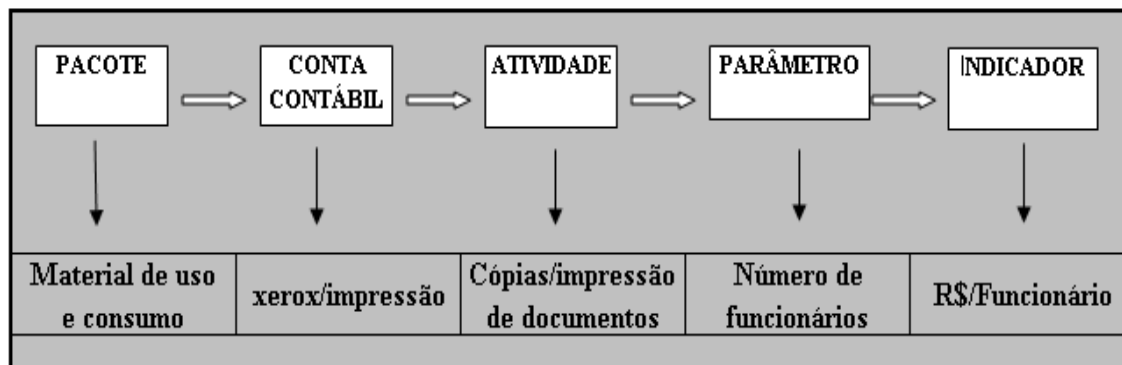


Figura 6 - Caminho para a construção de indicadores: exemplo para a conta xerox/impressões

Fonte: adaptado Wanzuit (2009)

A nona etapa trata da negociação e consolidação das metas definidas. Divulgadas preliminarmente na etapa anterior, com as matrizes de negociação organizadas, são validadas entre os gestores de pacote e de área, que as ajustam quando necessário ou propõem uma nova meta, caso julguem inadequada a anteriormente sugerida. Tais ajustes devem ser devidamente justificados, construindo, assim, matrizes de metas e planos de ação consolidados. Grippa (2006) ressalta que a consolidação final do orçamento deverá ser efetuada em conjunto com a diretoria do órgão, a fim de se verificar se estão em conformidade com a meta corporativa estabelecida.

Desta forma, após a descoberta das causas, a elaboração de alternativas e a descrição das soluções mais viáveis e relevantes, é o momento de implementá-las. Propõe-se que sejam respondidas algumas perguntas, utilizando-se para tanto um formulário no formato 5W2H, exemplificado no quadro em sequência.

What	Who	When	Where	How	Why	How Much
O que	Quem	Quando	Onde	Como	Por que	Quanto

Figura 7 - Formulário para Elaboração de Plano de Ação

Fonte: INDG (2010)

Situações que envolvam aumento de meta devem, segundo Grippa (2006), estar relacionadas com aumentos de atividade, mas em nenhuma hipótese podem estar vinculada a aumento de preços. Caso seja detectado tal aumento, este deverá ser compensado por melhorias para redução do custo.

A última etapa da terceira fase engloba a execução do orçamento propriamente dita realizada pelas entidades, gerando as despesas a serem consideradas no sistema. Representa o dia-a-dia do orçamento de um órgão, englobando as rotinas já existentes para sua efetiva execução, podendo ser implementadas, ainda, melhorias para a prevenção de anomalias.

Finalizada esta etapa, tem início a quarta fase ou Fase Organizacional, que é composta pela etapa de acompanhamento do desempenho das atividades. Envolve a verificação e controle dos resultados, quando são efetuadas as comparações entre as metas orçamentárias definidas e o efetivamente realizado, medido por meio de ferramentas de comparação de resultados. Neste momento, são identificados eventuais desvios ocorridos no processo e definidos as prováveis ações corretivas e de melhoria do método empregado.

O acompanhamento do desenho das atividades, inerentes à etapa 11 do processo, retrata o fechamento contábil, verificado mensalmente. Grippa (2006) sugere que o acompanhamento seja realizado de forma acumulada. Em outras palavras, em janeiro se compara o que foi realizado e o previsto para o próprio mês de janeiro. Já em fevereiro se deve comparar a soma total do realizado nos meses de janeiro e fevereiro, e assim sucessivamente. O objetivo do acompanhamento mensal acumulado é identificar eventual ação corretiva para o mês subsequente e permitir uma análise mais global ou mesmo se há necessidade de se retornar a etapas ou fases anteriores. Wanzuit (2009) sugere que para se alcançar maior eficiência nos resultados obtidos, a planilha matricial deverá ser alimentada semanalmente e, também, no início do mês subsequente ao fechamento contábil.

São realizadas, assim, reuniões mensais para discussão do desempenho das entidades, nas quais os gestores de entidade ou de pacote apresentam as anomalias detectadas ou desvios de metas, devidamente justificados e, sendo possível, devem apresentar um plano de ação para as correções necessárias, contando, ainda, com a participação dos diretores dos órgãos.

A matriz de acompanhamento, segundo Sá (2006), representa um relatório mensal na qual são evidenciadas as metas acordadas, o resultado observado e os respectivos desvios. Esclarece que para facilitar a visualização da situação de cada rubrica em relação à meta fixada, é utilizado um código de cores, também denominado de *farol*, cujos critérios devem ser definidos previamente. As linhas da matriz devem conter os subelementos de despesas

trabalhados no projeto, agrupadas por pacotes de gasto, e as colunas apresentam as unidades organizacionais ou entidades. Dentro de cada coluna, deverão estar expressas as metas de cada entidade, assim como as despesas liquidadas e os desvios.

O exemplo de matriz de acompanhamento a seguir utilizou os seguintes critérios para sua construção:

- despesas situadas entre 0% e 80% da meta: farol verde;
- despesas situadas entre 81% e 100% da meta: farol amarelo;
- despesas situadas acima de 100% da meta: farol vermelho.

1 - Governo	1.1 - Entidade			
Período: jan/2011 a mar/2011	Realizado	Meta	Desvios	Farol
Pacote/Conta: Serviços de Apoio				
Aluguel e Condomínio	295.000	310.000	(15.000)	●
Aluguel de Equipamentos	120.000	150.000	(30.000)	●
Energia Elétrica	345.000	350.000	(5.000)	●
Água, Esgoto e Telefone	19.000	20.000	(1.000)	●
Seguros	82.500	90.000	(7.500)	●
Clubes e Associações	4.300	5.000	(700)	●
Material de Escritório	45.000	50.000	(5.000)	●
Manutenção de Equipamentos	45.000	60.000	(15.000)	●
Cópias e Reproduções	17.000	15.000	2.000	●
Total	972.800	1.050.000	(77.200)	●

Quadro 4 - Exemplo de Matriz de Acompanhamento

Fonte: adaptado Sá (2006)

Devem, ainda, ser elaborados indicadores visuais a serem disponibilizados aos atores envolvidos no processo. A gestão à vista é uma ferramenta de acompanhamento visual, que demonstra os resultados alcançados por meio de ilustração gráfica. Seu papel está em estimular e motivar os participantes a atingirem as metas estipuladas. A gestão gráfica deve ser atualizada mensalmente, em conjunto com a divulgação das matrizes, espelhando os resultados obtidos por cada entidade ou pacote.

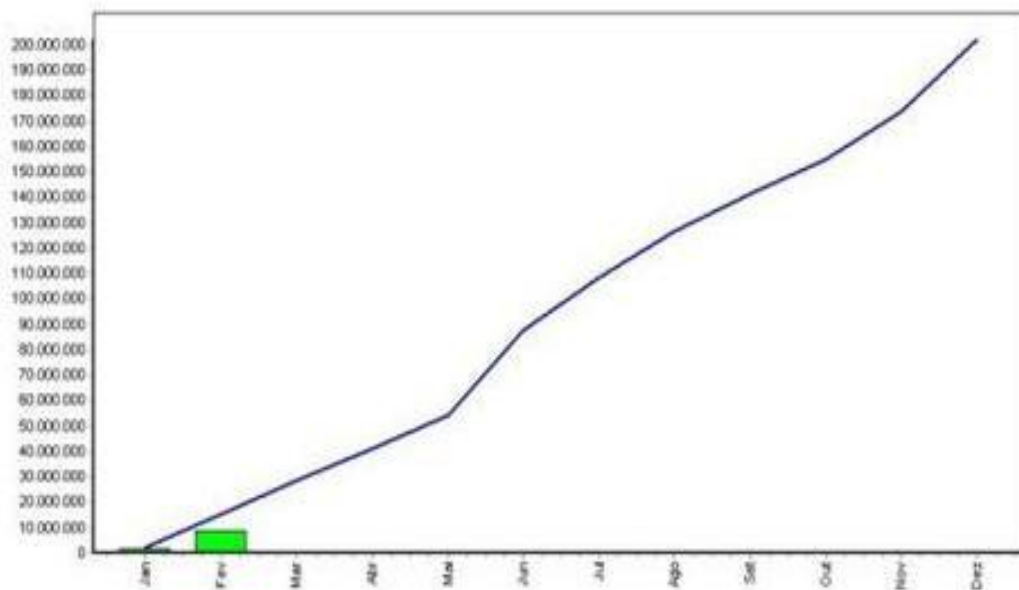


Gráfico1 - Exemplo de Gráfico de Gestão a Vista

Fonte: INDG (2010)

Outra sugestão de acompanhamento envolve a realização de auditorias contábeis em todas as entidades, pelo menos uma vez por ano, com vistas à obtenção e manutenção dos padrões e planos de ação estipulados, analisando e orientando no que for necessário sobre as anomalias detectadas, a fim de serem aplicadas ações corretivas. Objetiva, ainda, a identificação de faltas apuradas, que devem ser classificadas em leves, médias e graves, considerando o impacto dela decorrente.

Por fim a quinta e última fase engloba as ações para correção de anomalias. Neste momento, os gestores de entidades ou o gestor do pacote, quando as anomalias não são gerenciáveis pelos de entidade, deverão, mensalmente, apresentar relatórios de desvios apurados, devidamente justificados e criar um plano de ação, tendo seus procedimentos descritos de forma padronizada e previamente estruturada, retratados nos relatórios de desvios.

Tais relatórios deverão ser elaborados ainda que o resultado global do Órgão esteja com o farol verde, devendo retratar mais especificamente os pacotes que apresentarem desvios. A medida tem como objetivo garantir que sejam tomadas as iniciativas necessárias para o efetivo alcance das metas. O INDG (2010) sugere dois modelos básicos com os dados necessários para estarem contidos nos relatórios de desvio de entidade e de pacote, respectivamente, conforme apresentados na sequência.



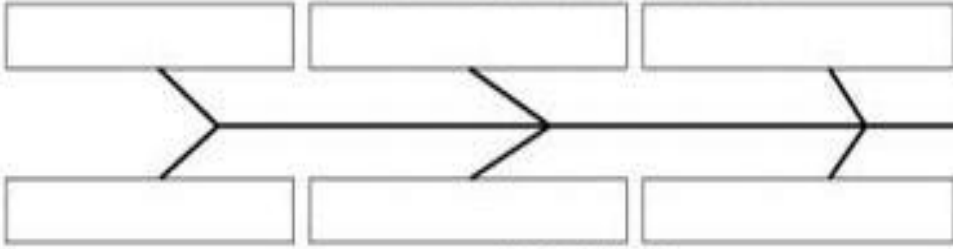
 RELATÓRIO DE DESVIO - ENTIDADE 				
PACOTE				
GESTOR				
PERÍODO ANALISADO	01/01/10	31/01/10	NÚMERO DE MESES DE ACOMPANHAMENTO	01
DATA DO RELATÓRIO				
DEFINIÇÃO DO PROBLEMA				
	NO MÊS		ACUMULADO	
META	R\$ 3.284.531,86	R\$	9.323.015,18	
REALIZADO	R\$ 3.199.180,23	R\$	9.200.076,95	
DESVIO (R\$)	R\$ (85.351,63)	R\$	(122.938,23)	
DESVIO (%)	2,60%		1,32%	
ANÁLISE DO FENÔMENO				
VALORES DE DESVIO EM R\$ - ACUMULADO				
CONTA CRÍTICA	REALIZADO	META	DESVIO	
PLANEJADO				
O QUE FAZER	DATA	RESPONSÁVEL	STATUS	
ANÁLISE DO PROCESSO - CAUSAS DOS DESVIOS				
			DESVIO R\$ (122.938,23)	
AÇÕES CORRETIVAS				
CAUSAS PRIORIZADAS	AÇÕES CORRETIVAS	INÍCIO	TÉRMINO	RESPONSÁVEL

Figura 8 – Exemplo Formulário de Relatório de Desvio de Entidade

Fonte: INDG (2010)

5.2 EXPERIÊNCIAS NO SETOR PÚBLICO

Neste tópico, buscou-se apurar algumas experiências observadas no Setor Público que pudessem validar parcialmente a sistemática matricial proposta. Para isso, foram selecionados Órgãos de cada esfera de governo, ou seja, das esferas: *Municipal*, com a análise da experiência da Prefeitura de São Paulo, *Estadual*, com os casos envolvendo o Governo do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais, e, em seguida, a *Federal*, com a experiência de implementação observada no Ministério da Educação – MEC.

Por fim, será apresentada uma análise envolvendo um representante do Poder Judiciário, por ter estrutura e características mais próximas ao da Justiça Eleitoral, foco do trabalho de pesquisa. Apesar de até o momento haver pouca difusão do gerenciamento matricial no âmbito de tal Poder, um dos pioneiros a adotarem o gerenciamento matricial em sua estrutura de gestão foi o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – TJRS, cuja experiência será aqui verificada para fortalecer a argumentação de uma possível proposição de implementação na Justiça Eleitoral.

A análise aqui proposta baseia-se, basicamente, nas informações divulgadas, até o momento, pelos Órgãos, tendo, contudo, sido usadas outras fontes de informação disponíveis, como artigos e dissertações, para complementar os dados a serem avaliados, na tentativa de se comparar a teoria e a prática na utilização do orçamento matricial, mapeando benefícios e eventuais limitações que possa apresentar.

5.2.1 Prefeitura de São Paulo

Na esfera municipal, uma das experiências observadas envolve a prefeitura da cidade de São Paulo e os resultados obtidos com a iniciativa de se adotar o orçamento matricial na forma de gestão do Município.

De iniciativa da Prefeitura, desenvolveu-se o denominado *Programa de Modernização da Gestão*, em parceria com o Movimento Brasil Competitivo – MBC, que contou com o apoio técnico de consultoria do INDG²¹.

O programa foi planejado em três frentes de trabalho básicas, envolvendo o Gerenciamento Matricial de Receitas, de Despesas de Melhoria de Processos. Segundo Matos

²¹ Dados apurados no site Agenda do Prefeito, da Prefeitura de São Paulo, de 18.9.2007.

(2011), tais frentes pretendiam promover a redução de despesas, sem, contudo, haver a necessidade de diminuir a prestação dos serviços. Na verdade, havia a busca por ampliá-los não apenas em quantidade, mas também em qualidade, gerindo de forma racional as despesas e otimizando a cadeia de gastos do Município. Paralelamente, almejavam aumentar as receitas sem o envolvimento de aumento de impostos, redesenhando e melhorando processos, na promoção de ferramentas de alta gestão, modernizando a gestão da Prefeitura, a qual poderia vir a servir de referência de gestão pública para os demais municípios e para a Administração Pública como um todo.

As avaliações atualmente disponíveis apontam que o projeto foi dividido em duas fases distintas. A primeira delas englobava apenas as despesas comuns e foi implementada entre 2005 e 2007, considerando como base de dados inicial os gastos executados em 2005 com as famílias de despesas administrativas comuns, cujas metas foram revistas no exercício de 2007. A segunda, no exercício de 2008, foi direcionada a despesas específicas, tendo como base de dados inicial englobado os gastos executados em 2007 nas famílias de despesas da Secretaria de Educação, da Secretaria de Saúde e das Subprefeituras.

Na primeira fase foram tratadas despesas com serviços públicos concedidos, serviços terceirizados, como vigilância e limpeza, serviços com frota locada, além de alimentos, locação de imóveis, transporte escolar, suprimentos, gastos hospitalares, entre outros.

Matos (2011) destaca que, na fase em questão, entre os exercícios de 2005 e 2007, foram envolvidas no Programa cerca de 2.000 pessoas, com melhora cultural gradual, criando-se novos métodos e processos, que proporcionaram uma economia de gastos em torno de R\$ 122 milhões (ou R\$ 155 milhões em valores atualizados até fevereiro de 2011)²², representando 10,5% do total das despesas analisadas (R\$ 1,2 bilhão). Tal economia nos gastos do Município foi cerca de 6% superior à meta inicialmente programada de R\$ 115 milhões.

No período em questão, foram elaborados indicadores com as melhores práticas entre as 31 regionais das Subprefeituras, os quais foram adotadas e gerenciadas, de acordo com critério único definido de operação. A Prefeitura de São Paulo divulgou, ainda, que fora instituída bonificação, na área educacional, para as escolas que alcançassem determinado

²² As atualizações de valores apresentadas tomaram como base a aplicação do índice IPC/FIPE, Índice de Preços ao Consumidor, até fevereiro de 2011. Tal índice é calculado mensalmente pela USP/FIPE, que mede a variação de preços para o consumidor na cidade de São Paulo com base nos gastos de quem ganha de um a vinte salários mínimos.

nível de redução de gastos e os recursos eram revertidos para as Associações de Pais e Mestres das próprias escolas.²³

Houve, ainda, renegociações na compra de medicamentos e material hospitalar que geraram uma economia de cerca de R\$ 36 milhões em dois anos. Também na aquisição de produtos inerentes ao Programa Leve Leite, o redesenho dos processos envolvendo a forma, modalidade e estratégia de aquisição dos produtos fez com que, por exemplo, houvesse a redução do quilo do leite em pó, que passou de R\$ 9 para R\$ 6 reais, representando uma redução de mais de 30% do custo inicial, tendo, por outro lado, contribuído para o alargamento do período de distribuição de nove para 12 meses.

Em relação à ampliação de receitas, graças à austeridade do sistema de arrecadação, com a implementação do programa da nota fiscal eletrônica, a intensificação da fiscalização do cadastramento de empresas que operam no Município e a condução da gestão de contratos da Prefeitura, têm proporcionado resultados positivos, possibilitando a ampliação de programas, em especial nas áreas de saúde e educação. A atuação favorável pode ser expressa em números, sendo que, no exercício de 2006, da meta de arrecadação de R\$ 1 bilhão além da proposta orçamentária foram efetivamente arrecadados R\$ 984 milhões, ou 98,4% do planejado.

A segunda fase, conduzida no exercício financeiro de 2008, o foco passou a ser direcionado às despesas específicas, como zeladoria da cidade, serviços médicos especializados, convênios, entre outros. Foram apurados resultados qualitativos expressivos, com o aumento real dos serviços prestados à população e identificação de melhorias nos processos internos e na gestão dos gastos.

Do orçamento previsto para as áreas de Saúde, Educação e Manutenção da Cidade em 2008, no valor total de R\$ 1,6 bilhão (R\$ 2,03 bilhões atualizados em fevereiro de 2011), atingiu-se uma economia de R\$ 117 milhões, superando a meta original de R\$ 94 milhões em aproximadamente 24,5%.

Assim, da dotação analisada nas duas fases, envolvendo um período de 30 meses, no total de R\$ 3,55 bilhões, considerando os valores atualizados, a redução de gastos observada alcançou a marca de R\$ 285 milhões, representando uma economia global de 7%.

A projeção da Prefeitura de São Paulo, conforme destaca Matos (2011) é de que o projeto Modernizando a Administração Pública tenha proporcionado em quatro anos uma

²³ Dados disponíveis no endereço eletrônico www.prefeitura.sp.gov.br, acessado em 4.4.2011.

redução total de gastos da ordem de R\$ 933 milhões, sendo R\$ 520 milhões com despesas específicas e R\$ 413 milhões com despesas gerais.

Matos (2011) ressalta, por outro lado, que a organização de um processo complexo como o implementado na Prefeitura de São Paulo envolve o processo de identificação, isolamento e estudo do comportamento de cada despesa, bem como deve considerar como e onde ela ocorre. É mapeada, ainda, cada instância interna ligada à cadeia de aquisição e gastos, seguida do desenho e da elaboração de proposições de melhorias sistêmicas, com centralização do modelo a ser utilizado, mas com posterior descentralização das ações a serem conduzidas. Paralelamente, ocorrem treinamentos contínuos de servidores, procurando-se estimular a participação e liderança, fixando objetivos claros e alcançáveis, motivando-os, assim, a participarem de forma mais ativa e intensa em todo o processo.

O processo de trabalho engloba fluxos de acompanhamentos mensais e trimestrais entre os gestores envolvidos. As reuniões mensais contam com a participação dos gestores de famílias, ou de conjunto de despesas agrupadas, após a análise inicial dos dados apurados, em conjunto com os gestores líderes, a fim de que possam ser identificadas distorções e propostas ações de melhoria a serem validadas.

Alguns exemplos práticos envolvendo a identificação dos problemas, repactuações e negociações, a condução das atividades de gestão e licitação, podem ser elencados para melhor demonstrar como foi conduzida a implementação do Projeto.

No caso dos gastos com telefonia, foram apurados, inicialmente, os principais problemas e causas envolvendo esse tipo de despesa. Identificou-se que o problema estava no elevado gasto com telefonia fixa, causado pelo expressivo número de ligações para celulares, além de falhas constantes no uso da operadora para a realização de ligações interurbanas.

Para auxiliar na identificação do problema, foram elaborados indicadores, que faziam a avaliação de acordo com os seguintes parâmetros:

INDICADOR GLOBAL	=	PREÇO	X	CONSUMO
R\$	=	R\$		MINUTO
SERVIDOR		MINUTO		SERVIDOR

Figura 10 - Indicador Telefonia Fixa

Fonte: adaptado de Matos (2011).

Foram, então, fixadas as metas a serem atingidas pelos *clusters*, subdivididos em Subprefeituras e Secretarias, detalhados conforme figura a seguir:

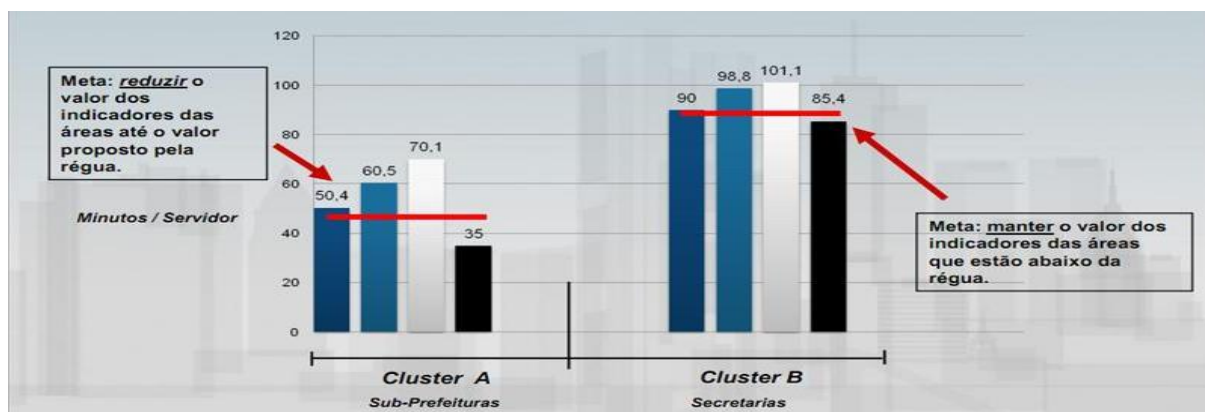


Figura 10 – Metas Telefonia Fixa

Fonte: Matos (2011)

Foram feitas, por fim, novas licitações envolvendo tarifações dos serviços de telefonia reduzindo as tarifações de ligações de fixo para fixo, de R\$ 0,12/min para os atuais R\$ 0,02, e de fixo para celular de R\$ 0,69/min para os R\$ 0,28 atuais. A economia com as novas contratações alcançaram a marca de 83% e 59%, respectivamente.

Além da situação apresentada nos gastos com telefonia, pode ser observadas reduções de custos em despesas com energia elétrica, com ganhos anuais de aproximadamente R\$ 5,83 milhões, em valores atualizados. Também a compra de medicamentos apresentou uma redução anual de R\$ 876 mil, alcançando resultados melhores que a meta estabelecida, que previa um custo médio para cada 1.000 comprimidos no valor de R\$ 32,20, tendo os mesmo sido adquiridos a um custo médio de R\$ 26,00.

Em relação aos serviços com zeladoria e manutenção da cidade, apesar da relação percentual das Subprefeituras que conseguiram atingir as metas previamente estabelecidas ainda encontrar-se relativamente baixa, demonstrou, no exercício financeiro de 2008, a tendência de crescimento no atendimento do esperado, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Tipo de Serviço	Janeiro de 2008		Junho de 2008	
	Nº. Subs.	%	Nº. Subs.	%
Poda/remoção de árvores	5	16%	14	45%
Conservação de BL e PV	6	19%	14	44%
Corte de grama	11	34%	12	38%
Limpeza manual de córregos	13	42%	15	48%
Limpeza de BL e PV	19	59%	22	69%

Quadro 5 - Subprefeituras que Atingiram as Metas nos Serviços de Manutenção da Cidade

Fonte: adaptado de Matos (2011)

Por fim, Matos (2011) destaca que em relação à gestão de contratos, houve a elaboração de uma base única de dados de contratos envolvendo toda a prefeitura, associada à padronização e melhoria dos processos de contratação da Prefeitura, a ser disseminada a todas as Unidades componentes e o posterior acompanhamento da utilização efetiva dos padrões fixados.

5.2.2 Governo do Rio Grande do Sul

O Estado do Rio Grande do Sul, no intuito de combater a crise fiscal pela qual passava, publicou o Decreto nº 45.273, de 4 de outubro de 2007, que estabeleceu as diretrizes e competência para a implementação dos Programas *Fazendo Mais com Menos*, também conhecido como *Programa de Racionalização de Despesas*, e *Modernização da Gestão Pública*. Teve como objetivo contribuir para a melhoria dos níveis de eficácia, eficiência e efetividade da ação pública e para o ajuste fiscal do Estado gaúcho.

O Decreto supramencionado elenca em seu art. 2º quais as iniciativas devem ser utilizadas para sua implementação. Entre elas, encontra-se o gerenciamento matricial da despesa – GMD.

O Programa Fazendo Mais com Menos envolve uma série de ações estruturantes, incluindo em seu rol o projeto Cota Base Zero – CBZ, que visa aumentar a produtividade do gasto público, contribuindo para o ajuste fiscal, sem, contudo, comprometer a qualidade dos serviços prestados à sociedade. Tal projeto propõe uma revisão orçamentária ampla, na busca por soluções capazes de atacarem os problemas estruturais do Estado.

A base de desenvolvimento do CBZ abrange metodologias de elaboração de orçamentos experimentadas tanto no setor privado quanto no público. O projeto piloto foi implementado inicialmente no segundo semestre de 2007, iniciando nas Secretarias do desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais e na da Educação, onde puderam ser identificadas diversas oportunidades envolvendo a melhoria de processos e de redução de gastos, aprimoramentos no orçamento e identificação de fontes externas de recursos.²⁴

Em sua estrutura, o CBZ utiliza o Gerenciamento Matricial de Despesas - GMD, que teve seu desenvolvimento sido elaborado pelo INDG, sob a coordenação do Tesouro do Estado, no Estado do Rio Grande do Sul desde 2005.

A implementação do GMD no Estado foi dividida em duas frentes. A primeira engloba as despesas corporativas, que se referem a gastos com itens comuns a todos os órgãos da administração, como por exemplo, água, energia, telefonia, combustíveis, na tentativa de redução de gastos por meio da renegociação de preços de tarifas, racionalização de uso e readequação de estruturas de gasto. A segunda frente retrata as despesas específicas de cada órgão, mais especificamente aquelas em que se pretende alcançar uma maior racionalização de uso, adoção de boas práticas e mesmo redução de preço, entre outras características fundamentais para a otimização da utilização dos recursos empregados.

Ressalta-se que até o momento o GMD abrangeu cerca de 80% dos valores gerenciáveis, quando consideradas as rubricas específicas dos principais órgãos públicos do Estado gaúcho.

Dividiu-se, ainda, o GMD em duas partes, ou seja, o acompanhamento por órgãos e por rubricas corporativas. Na primeira delas, foram selecionados os principais órgãos em termos de gastos em custeio do Estado. Já na parte das rubricas foram selecionadas aquelas que eram mais representativas em termos de custeio dos órgãos públicos.

Os levantamentos iniciais já no exercício financeiro de 2008 apontaram para uma atuação favorável do GMD no Governo gaúcho, tendo sido vislumbrada desde então a manutenção de sua utilização no setor público gaúcho. Há que se ressaltar que o exercício financeiro em questão caracterizou-se pela familiarização dos órgãos participantes com a metodologia difundida pelo GMD, com sua adoção e posterior aprimoramento.

Houve, por outro lado, a ausência da participação da consultoria do INDG, nos meses de outubro a dezembro, face a questões de renovação contratual, o que fez com que nesse

²⁴ Dados disponibilizados pela SEFAZ/RS no site <http://www.sefaz.rs.gov.br/site/Monta/duvidas.aspx?al> Acesso em: 8/10/2010.

período o GMD fosse desenvolvido pela equipe interna da SEFAZ/GMD, a qual realizou as avaliações de encerramento de exercício e conduziu o planejamento para 2009. Tal fato, apesar de ter gerado uma série de dificuldades na condução das ações propostas, possibilitou a experiência positiva de maior contato e integração da equipe com os órgãos.

Conforme divulgado pela Secretaria de Fazenda do Rio Grande do Sul – SEFAZ/RS, em 2008 a utilização do GMD contribuiu para o alcance do equilíbrio fiscal estrutural. A análise inicial foi de que a meta de economia estabelecida havia sido superada em R\$ 12,8 milhões. Ainda, tais valores comparados com os praticados em 2006 representaram uma economia efetiva de R\$ 50,5 milhões.

A implementação do GMD contribuiu, por outro lado, para a condução de uma mudança cultural com relação ao gasto público, disseminando entre os atores envolvidos a importância na busca pelas melhores formas de realizar os gastos, não deixando de lado o foco na melhor prestação de serviços à sociedade.

Os dados divulgados referentes ao exercício financeiro de 2009²⁵ não atingiram as metas estipuladas para serem alcançadas no exercício por grande parte das entidades avaliadas. Contudo, comparativamente ao ano de 2008, puderam ser detectados resultados positivos, o que, em princípio poderia levar a significar uma maior estabilidade de gastos públicos no Estado. Diferentemente dos anos anteriores, não foram divulgados no sítio eletrônico da SEFAZ/RS o Relatório GMD relativo ao exercício de 2010, dificultando, assim, uma avaliação mais aprofundada em relação ao suposto caráter contínuo da estabilidade divulgada em 2009.

De qualquer modo, na análise dos valores globais, foi observado um crescimento de 7,3% do gasto empenhado em 2009 comparando-se ao exercício financeiro anterior, superando a meta estabelecida em R\$ 8,7 milhões, sendo que apenas um órgão atingiu a meta a ele estipulada. Os demais chegaram a alcançar desvios de cerca de 18% superiores ao planejado, conforme pode ser observado no quando a seguir:

²⁵ Relatório GMD Exercício 2009, disponível em: <http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/Busca.aspx> Acesso em:

Órgão	Empenhado		Meta		Realizado		Desvio %		Part % (2009)
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	
SUSEPE	53.164	78.739	56.663	66.448	53.152	78.548	-6,2%	18,2%	12,8%
BM	98.224	75.973	99.630	71.884	89.823	73.903	-9,8%	2,8%	12,0%
SEDUC	162.815	233.117	152.420	212.649	141.428	232.908	-7,2%	9,5%	37,9%
SAUDE	190.956	210.576	194.475	229.030	186.961	201.999	-3,9%	-11,8%	32,9%
Demais	79.428	28.629	77.321	26.279	72.803	27.508	-5,8%	4,7%	4,5%
Total	584.587	627.034	580.509	606.290	544.167	614.866	-6,3%	1,4%	100,0%

Quadro 6 - Meta e Realizado por Órgão 2008 X 2009

Fonte: SEFAZ/RS (2010)

O gráfico a seguir demonstra em valores globais envolvendo o Estado, fazendo um comparativo entre o que foi empenhado, liquidado e as metas estabelecidas para os exercícios financeiros de 2008 e 2009.

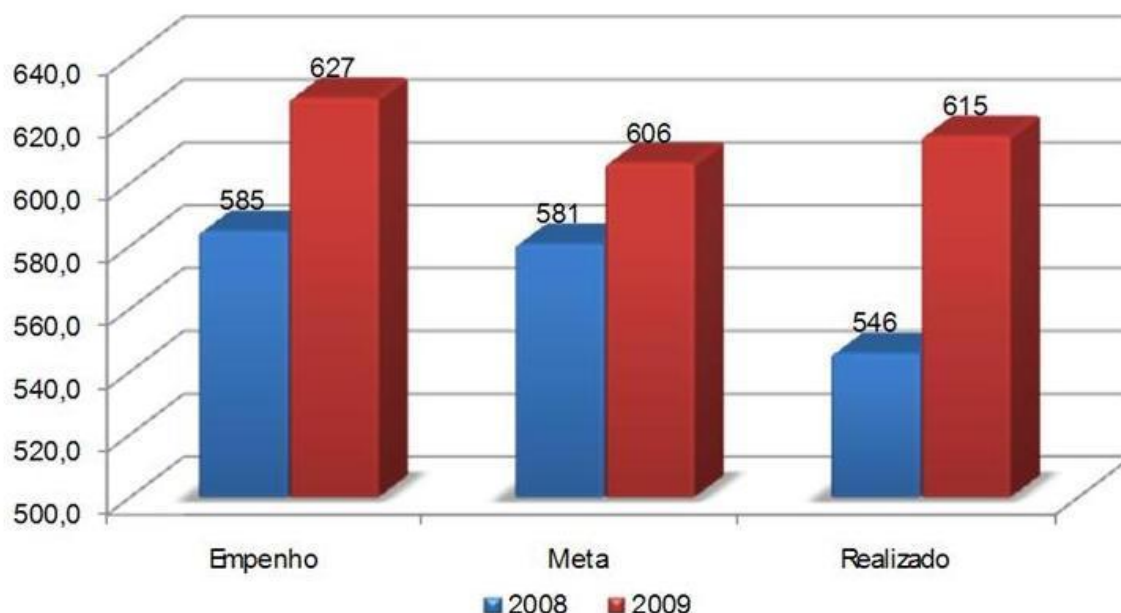


Gráfico 2 – Empenho, Meta e Realizado – 2008 X 2009

Fonte: SEFAZ/RS (2010)

No caso da Secretaria da Educação – SEDUC, os principais acréscimos envolveram a inclusão de novos itens não previstos inicialmente na matriz, como *Gêneros para Alimentação e Manutenção e Conservação Escolas*, que totalizaram cerca de R\$ 97,1 milhões. As únicas exceções a atingirem as metas envolveram gastos com telefonia e bolsas de estudo. Os maiores desvios ocorreram em relação ao auxílio transporte, manutenção e conservação de escolar, assistência financeira a municípios e gêneros para alimentação. No caso específico da energia elétrica, os erros identificados foram corridos aos poucos e enfrentaram questões que dificultaram o atendimento das ações propostas, em razão do prazo legal para ajuste do contrato.

Na Secretaria de Saúde, única a atingir a meta global estipulada, com o alcance de uma economia de R\$ 27 milhões, apresentou bons resultados principalmente em relação ao pagamento de sentenças judiciais, realizando R\$ 5,8 milhões em comparação com a meta de R\$ 30,4 milhões, representando uma economia de R\$ 24,6 milhões superior à prevista. O maior desvio aqui foi observado em relação ao item combustíveis/lubrificantes, decorrente do caso fortuito observado naquele exercício, principalmente no Estado do Rio Grande do Sul, com a ocorrência da epidemia da Gripe A, que gerou a necessidade de deslocamentos de veículos acima da média usual praticada, gerando gastos 29,2% superiores à meta previstas.

Analisando-se os gastos envolvidos na Brigada Militar, os maiores desvios foram provenientes de falhas na elaboração das metas, que não consideraram variáveis como a contratação de 3 mil novos soldados, subestimando a meta estipulada para *Vestuário e Uniforme*, que teve o valor total empenhado de R\$ 8,9 milhões, frente aos R\$ 5,8 milhões estipulados inicialmente. Ainda, não foi levada em consideração a ampliação do Hospital da Brigada Militar, o que elevou em 90% a rubrica *Serviços Técnicos*, passando de R\$ 4,0 milhões estipulados para R\$ 7,7 milhões efetivamente executados.

Por fim, algumas ações corretivas adotadas para melhorar os gastos e auxiliar no atingimento das metas valem ser destacadas. Entre elas, no caso envolvendo telefonia, buscou-se adotar como regra a utilização de aparelho que desvia a chamada quando efetuada para celular, fazendo com que a mesma seja originada de um telefone móvel. Com esse procedimento, a tarifa passa de R\$ 0,47 para R\$ 0,14 por minuto, obtendo uma redução anual de 10% do total gasto. Ainda, foi adotada a compra de passagens aéreas pela internet, costumeiramente mais barata, proporcionando a redução dos gastos com a referida despesa em 40%, entre outras iniciativas.

5.2.3 Governo de Minas Gerais

Na análise das experiências envolvendo a gestão matricial no Setor Público, mercê destaque a experiência observada no Estado de Minas Gerais. O processo de reformas administrativas ocorrido no governo mineiro a partir de 2003, durante a gestão do então governador Aécio Neves, alcançou grande repercussão quanto ao modelo adotado e os resultados diretos obtidos, retratando a tendência de disseminação do tipo de método implementado para outros estados brasileiros, como São Paulo e Rio de Janeiro, por exemplo.

Denominado *Choque de Gestão*, o processo de reforma mineiro representou uma iniciativa inovadora de reforma de gestão pública, conforme destaca Vilhena & Marini (2009). Teve como base a combinação de medidas voltadas para o ajuste estrutural das contas do Estado, incorporando diversas inovações e iniciativas de aperfeiçoamento de gestão pública voltada para resultados, aproximando, em grande parte, ao modelo privado de administração, surgindo, assim, uma das primeiras aplicações abordando a perspectiva do modelo de governo matricial.

Brulon (2011) acrescenta que o tipo de proposta desenvolvida em Minas Gerais serve de base para a criação de processos semelhantes em outros estados brasileiros. Ainda, a sua disseminação legitima tal perspectiva nas esferas de gestão pública, face às restritas críticas feitas até então ao modelo.

O *Choque de Gestão* foi implementado em meio a um contexto de forte déficit no Estado, deixado pelas gestões anteriores, em especial entre os anos de 1995-2002, onde imperava o descrédito internacional, a ausência e legitimidade do governo ante a sociedade e a máquina administrativa. Assim, a reforma proposta pelo *Choque de Gestão* surgiu como alternativa necessária para a superação do quadro econômico, fiscal e administrativo-institucional reinante à época.

Segundo Queiroz e Ckagnazaroff (2010), no exercício de 2003 o Estado mineiro enfrentava um déficit de cerca de R\$ 2,4 bilhões, agravados pelas dificuldades de arrecadação e de cumprimento das obrigações estatais. Cunha Júnior (2004) observa, ainda, que os débitos existentes com fornecedores chegavam a R\$ 5 bilhões, havia cerca de R\$ 14 bilhões em precatórios. A vinculação de despesas com pessoal, serviço da dívida, saúde, educação e outros, era superior aos recursos disponíveis, sendo que a folha de pagamento consumia cerca de 74% da receita corrente líquida – RCL. Além da situação econômico-fiscal-financeira, a máquina administrativa englobava um quadro de pessoal que chegava há 280.000 servidores e

contava com uma força de trabalho total de aproximadamente 400.000 pessoas, que em grande parte estavam obsoletas, com baixa produtividade e desmotivadas, com carreiras desestruturadas.

De acordo com Cunha Júnior (2004), o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG elaborou um estudo, intitulado *Minas Gerais do Século XXI*, que traça um diagnóstico dos diversos segmentos da sociedade e do aparelho estatal mineiro. Guimarães e Campos (2008 *apud* Brulon, 2011) consideram tal estudo como desencadeador da ideia de que o Estado mineiro deveria passar por um choque de gestão. O termo, mencionado pela primeira vez, almejava que fosse refletida a necessidade de superação do modelo burocrático de administração pública.

“Ao propor a adequação institucional, a política de gestão mineira levou em consideração, segundo seus idealizadores, não somente a necessidade de se equilibrar as relações de domínio e de poder entre Estado, mercado e terceiro setor, mas principalmente de se consolidar um papel estatal mais dinâmico capaz de estabelecer interlocuções coerentes entre mercado e sociedade civil, de modo a ativar e direcionar as capacidades deles” (QUEIROZ & CKAGNAZAROFF, 2010, p.687).

A ideia de governo Matricial se posiciona na perspectiva de implementação de um modelo de governança social baseado em redes, na perspectiva intra e extragovernamental. O Governo Matricial é um modelo de gestão governamental voltado para resultados de desenvolvimento que se baseia na definição e gerenciamento intensivo de pontos nodais entre programas (desdobramentos de um projeto de desenvolvimento) e organizações (ou parte delas) necessárias a sua implementação (MARINI & MARTINS, 2004).

O programa *Choque de Gestão* foi dividido, segundo Vilhena *et al* (2006), em gerações ou etapas. A primeira geração foi orientada a partir de uma abordagem dual, atuando em duas dimensões, sendo elas de ajuste à realidade e de inovação. Fabris (2007, *apud* QUEIROZ & CKAGNAZAROFF, 2010) pondera que a primeira geração ocupou-se de racionalizar as despesas de 2003, aumentando ainda as receitas no ano seguinte, de modo a controlar as contas públicas e possibilitar o crescimento de investimentos nos exercícios subsequentes. Foram, assim, adotadas as seguintes medidas:

a) *emergenciais de ajuste à realidade* – voltadas para o combate à situação econômico-financeira, a reconstrução da máquina administrativa, promoção do equilíbrio fiscal e recuperação da capacidade de investimento. Vilhena & Marini (2008, p.2) ponderam que se optou por um orçamento realista e pela adoção de ações voltadas para o aumento da receita

tributária (sem incremento de alíquotas) e ações de racionalização do gasto (gerenciamento matricial de despesas); e

b) *medidas estruturantes* – direcionadas a criar uma base para um novo processo de desenvolvimento focado em resultados para o Estado mineiro.

Brulon (2011) observa que para que fossem alcançados os resultados esperados foi desenvolvido um planejamento, que propunha medidas a serem adotadas no curto, médio e longo prazo, tendo sido fixadas ações mais urgentes, para serem conduzidas na Primeira Geração e outras, mais audaciosas, a serem conduzidas em um segundo momento.

“Neste sentido, foi criado um sistema de planejamento em Minas Gerais, que é caracterizado por Guimarães e Almeida (2006) como sendo constituído dos seguintes instrumentos: Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), equivalente ao plano estratégico das organizações e responsável pela definição da estratégia de longo prazo do governo; Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), que se constitui como um desdobramento do PMDI para um período de quatro anos; Lei de Diretrizes Orçamentárias, que estabelece as orientações para elaboração dos orçamentos anuais; Lei Orçamentária Anual (LOA), que apresenta as previsões financeiras e físicas do PPAG para cada exercício; Junta de Programação Orçamentária e Financeira (JPOF), que consiste em um fórum formado pelos representantes da SEPLAG e da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF); Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF), que define os limites orçamentários e financeiros para programas ou unidades orçamentárias” (BRULON, 2011, p. 7).

O Gerenciamento Matricial de Despesas – GMD foi a metodologia adotada para otimizar a gestão dos gastos, promovendo a racionalização dos processos, a redução do consumo e dos custos unitários de insumos. Cunha Júnior (2004) ressalta que coube à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG as atribuições relativas à estratégia e gestão dos meios e instrumentos para implementá-la, abrangendo o planejamento, o orçamento, a coordenação, a gestão de pessoal, a logística, o patrimônio, a tecnologia da informação, além da modernização administrativa. Contou, ainda, com a prestação de consultoria do INDG até o ano de 2007.

Cunha Júnior (2004, p. 3) destaca as principais medidas adotadas:

- renegociação de débitos com fornecedores anteriores a 2003;
- ajuste da contribuição do servidor no plano de saúde e reforma previdenciária;
- implementação de banco de horas como alternativa ao pagamento de horas-extras;

- instituição do afastamento voluntário incentivado
- substituição dos benefícios por tempo de serviço por adicionais de desempenho, desacelerando o crescimento vegetativo da folha de pagamento;
- regulamentação de registro de preços para ganhos em escala com compras comuns aos diversos órgãos e entidades;
- obrigatoriedade do pregão para compras e contratações de bens e serviços comuns;
- vedação de reconhecimento de dívida por meio administrativo, entre outros.

Os levantamentos iniciais proporcionados pela aplicação do GMD evidenciaram distorções significativas na condução dos gastos no Estado, como por exemplo, a compra de medicamentos similares em um mesmo mês entre órgãos chegavam a ter variações de preços de até 100%. Com a implementação da matriz puderam ser identificados no primeiro ano de sua utilização oportunidades de redução de gastos de cerca de R\$ 500 milhões, somente considerando pequenos desvios como o do exemplo supracitado.

Em relação à segunda geração do *Choque de Gestão*, implementada a partir de 2007, também é conhecida como Estado para Resultados, e tinha como intuito tornar o estado mineiro capaz de executar estratégias governamentais de forma mais efetiva e eficiente, de modo a promover o equilíbrio entre os gastos a serem efetuados e os resultados almejados. Focou, assim, a agilidade e a qualidade dos gastos públicos, deixando de ser voltada tanto para a administração de dívidas e passando, então, efetivamente a uma administração para resultados.

Entre os resultados imediatos apurados já no exercício de 2004, encontram-se o pagamento em dia dos salários dos servidores, incluindo o 13º salário, que pela primeira vez após 14 anos foi pago em sua integralidade dentro do prazo legal previsto, pagamento em dia de fornecedores e observou-se, ainda, o início dos investimentos governamentais.

Felício e Bueno (2011) ressaltam que o resultado global alcançado pelas ações tomadas proporcionou a compressão das despesas com pessoal, antes acima do percentual de 60% de comprometimento da receita líquida passando para o patamar de 47% dos limites determinados pela LRF, entre 2003 e 2009.

Foi observado, ainda, um aumento substancial nos investimentos públicos, que passaram de R\$ 775 milhões em 2002 para R\$ 2,7 bilhões em 2009, acompanhado de aumento da receita corrente da ordem de 130%, considerando o mesmo período.

5.2.4 Ministério da Educação

O Ministério da Educação - MEC foi um dos primeiros órgãos federais brasileiros a adotar princípios do gerenciamento matricial no País. Segundo Moreira (2006), uma metodologia para a alocação global de recursos direcionada à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES, com base no modelo utilizado na Holanda, foi primeiramente apresentada em 1991 pelo Ministério da Educação.

O modelo matemático para a distribuição de recursos de OCC para cada Instituição Federal de Ensino Superior – IFES foi, no entanto, definido após a publicação da Portaria nº 1285, de 30 de agosto de 1994, que adaptou o modelo de fórmula, originalmente elaborado pela ANDIFES, baseada em estudos realizados a partir de 1992 no âmbito do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e Administração - FORPLAD das IFES.

De acordo com informações coletadas em entrevista junto a representante do MEC, que participou diretamente da construção e implementação do modelo matricial naquele Órgão, um dos aspectos relevantes para o financiamento da educação superior envolve os modelos de alocação dos recursos públicos, que podem ser agrupados em duas categorias distintas. São elas: financiamento básico (*core funding*) e financiamento suplementar.

Segundo o entrevistado, o financiamento básico subdivide-se em quatro modelos e podem ser adotados concomitantemente pelo Governo. São eles:

a) *incremental ou inercial* - envolve práticas de destinação de verbas segundo o orçamento do ano anterior de cada instituição, geralmente mediante negociações entre universidades e governo, sendo as decisões baseadas em modelos *ad hoc* que variam segundo o cenário econômico e político;

b) *por fórmulas* – que combina variáveis relativas à manutenção da instituição, que podem englobar, por exemplo, o número de docentes e de alunos, indicadores desempenho e índices de eficiência;

c) *contratos de gestão* – caso em que os recursos são definidos por contratos de gestão firmados entre instituições e governo ou, por vezes, envolvendo também o setor privado;

d) *subsídios a alunos* - em que o Estado realizaria empréstimos aos estudantes, que pagariam a dívida resgatada em alguns anos após a formatura. Poderia, ainda, ser promovidas isenções de mensalidades em contrapartida a isenções fiscais concedidas pelo governo aos estabelecimentos privados.

Ainda com base no apurado em entrevista, foi destacado que no Brasil coexistem três modelos de financiamento do setor público, sendo que no caso das universidades federais, os recursos que são financiados segundo um modelo de fórmula, em substituição ao antigo modelo incremental desde 1994, à exceção dos recursos para pagamento de pessoal.

As receitas do Tesouro, conforme destaca Vasconcelos (2010, p. 61), financiam as despesas obrigatórias, os investimentos e cerca de 80% dos dispêndios com custeio. As receitas que suprem as despesas obrigatórias são garantidas pelo Governo Central, enquanto que os créditos orçamentários para fazer frente às despesas de OCC das IFES são definidos pelo MEC, com o auxílio da matriz ANDIFES.

Moreira (2006) observa que o modelo de matriz inicialmente proposto foi substituído em 1999, a fim de adaptar à forma de financiamento semelhante ao praticado no sistema inglês, que levava em consideração conceitos como de produtividade acadêmica como critério de alocação de recursos de OCC. Ainda, a aplicação do novo modelo estimulou o desenvolvimento constante por critérios que não se baseassem em adaptações de outros modelos vigentes, mas que viessem de encontro às necessidades essenciais das instituições.

Vasconcelos (2010, p. 57) acrescenta que foram considerados como critérios como eficiência na diplomação de alunos, área de conhecimento dos cursos, turno em que esses ocorrem, volume de oferta e avaliação da qualidade da pós-graduação, possibilitando, assim, a inserção de conceitos e cultura de avaliação e aferição de resultados, com a finalidade de propiciar uma maior racionalidade na alocação dos recursos entre as IFES.

O modelo de fórmula para as IFES podia ser definido como tendo um componente de necessidades e outro de desempenho, este último menos expressivo e crescente a cada ano. O componente das necessidades leva em consideração o orçamento do ano anterior e outras variáveis, como área construída e matrícula por área de conhecimento. Já o componente de desempenho envolve variáveis, como relação aluno/docente, número de novos alunos e de diplomados, resultados das avaliações da pós-graduação e titulação dos professores.

A definição dos orçamentos global e institucional para manutenção e investimentos das IFES resulta de processo que comporta três fases distintas. Na primeira, o MEC estabelece um *teto* global de recursos para o conjunto dessas instituições. Em seguida, o orçamento global é distribuído segundo as regras estabelecidas pelo modelo ANDIFES, definindo-se assim os orçamentos por instituição. Na terceira fase, os orçamentos institucionais são informados às IFES, que procedem à alocação dos recursos por elemento de

despesa, devolvendo-os então ao MEC para consolidação da proposta orçamentária relativa ao exercício seguinte (MARINHO & FAÇANHA, 1999, p. 20).

Entre as principais queixas quanto à metodologia adotada, Moreira (2006) destaca a questão de que a distribuição entre a IFES era realizada integralmente sobre um determinado montante fixado de recursos, o que gerava uma competição desigual, uma vez que considerava de uma mesma forma IFES com tamanhos e perfis muito diferentes. De acordo com o modelo adotado em 1999, para que cada IFES pudesse aumentar o seu percentual deveria obter crescimento igual à média de crescimento do sistema, não sendo permitido, então, um planejamento por parte da ANDIFES e nem levava em consideração aspectos de financiamentos para recuperar ou modernizar a infra-estrutura das IFES.

Além disso, apresentava alguns pontos considerados problemáticos, como o envolvimento de um elevado número de informações que eram de difícil comprovação, não se conseguindo, constantemente, manter uma base de dados consistente e devidamente atualizada.

Diante de tal contexto, o modelo de fórmula para alocação de recursos de OCC para as IFES vem passando por diversas adaptações e aprimoramentos, sempre tomando como base estudos desenvolvidos no âmbito do FORPLAD e da ANDIFES, devidamente acompanhados e validados MEC. Assim, historicamente as alterações mais expressivas retratam que em 1995 foi adotado um modelo matemático adaptado do modelo holandês. Já de 1995 até 1998, adotou-se um modelo com uma forte componente histórica, associada a outras duas relacionadas à necessidade e à produtividade e, entre 1999 e 2004, o modelo buscou o foco na produtividade, considerando uma componente de ensino e outra de pesquisa.

Moreira (2006) aponta que já em 2002 o MEC convidou a ANDIFES e o FORPLAD a medirem esforços para elaborar uma nova proposta capaz de englobar alguns aspectos ainda mal considerados no modelo então vigente. Como por exemplo, deveria reconhecer a heterogeneidade do Sistema IFES, adotar parâmetros que valorizasse o desempenho das IFES, incentivar a criação de cursos noturnos, adotar indicadores mais facilmente passíveis de verificação e que fosse capaz de equalizar eventuais distorções no sistema.

Assim, o novo modelo acordado e adotado a partir de julho de 2004 considera a alocação em duas etapas, denominadas *orçamento de manutenção* e *orçamento de investimento*, com a identificação de 10 itens de despesas, consideradas as de maior impacto orçamentário. Tais itens definiram o que foi posteriormente denominada *Unidade Básica de Custeio*, que englobava despesas com energia elétrica, água e esgoto, telecomunicações,

correios, vigilância, limpeza, diárias, passagens, combustíveis e manutenção de frota de veículos.

Conforme observa Moreira (2006), o Orçamento de Manutenção é dividido em duas partes. A primeira delas trata da manutenção básica, que utiliza um modelo sem partição, financiando o essencial do gasto fixo anual de cada IFES. O recurso a ser disponibilizado é calculado considerando a Unidade Básica de Custeio (UBC), a qual é multiplicada pelo número de alunos equivalentes, ou seja, matrículas ponderadas por fatores relativos que expressem a complexidade e o custo *per capita* dos cursos das diferentes áreas de conhecimento quando comparados a um curso tomado por referência.

A segunda parte envolve a parcela de Orçamento Qualidade e Produtividade. Esta, diferentemente da manutenção básica, considera a manutenção do modelo anterior de partição, uma vez considerar importante a contemplação de aspectos qualitativos, destinando 80% para ensino, com base no aluno equivalente, e 20% para pesquisa, calculada considerando 15% da referência a alunos equivalentes e 5% a indicadores do nível de pesquisa.

Cabe ressaltar que o indicador *aluno equivalente*, considerado o principal indicador utilizado para análise dos custos de manutenção, é calculado com base em quatro indicadores referentes às atividades educacionais nos níveis de graduação, mestrado, doutorado e residência médica.

Ainda de acordo com Moreira (2006), o orçamento de investimento tem como objetivos principais a conservação da infra-estrutura física e patrimonial das IFES e a busca pelo incentivo ao crescimento quantitativo e qualitativo do Sistema Federal de Ensino Superior. Também é constituído por duas partes ou parcelas, denominadas de *equalização*, voltada para o apoio de projetos específicos de infra-estrutura independentemente do OCC manutenção recebido a cada ano, e de *políticas públicas e expansão do sistema federal de ensino superior*, que considera a necessidade de expansão da rede pública de ensino superior no País. Por fim, de acordo com o entrevistado, as parcelas preveem uma equalização das alocações para atendimento de casos especiais, como por exemplo, a recuperação de passivo, necessidades e projetos específicos ou recursos extras para negociações de crescimento e expansão da infra-estrutura física ou de pessoal.

5.2.5 Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul

No Poder Judiciário, a implementação da sistemática orçamentária matricial ainda é muito pouco difundida, tendo basicamente seus primeiros estudos efetivos surgido somente a partir da segunda metade dos anos 2000. Um exemplo de sua recente implementação envolve o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul - TJRS.

Inicialmente, vale destacar a iniciativa do Poder Judiciário, com base em princípios da Gestão pela Qualidade Total, em estruturar um Plano que permitisse ao Judiciário prestar serviços com níveis de excelência superiores aos praticados atualmente. Neste contexto, conforme destacam Fonseca *et al* (2002), surge a figura do Plano de Gestão pela Qualidade do Judiciário como instrumento passível de proporcionar o atendimento de expectativas e necessidades de justiça da sociedade, por meio da busca contínua por melhorias e pela satisfação dos integrantes do Poder Judiciário.

O Poder Judiciário do Rio Grande do Sul é composto de dois graus de jurisdição, sendo exercido, em primeiro grau, pelo Juiz singular das comarcas existentes no Estado, e, em segundo grau, exercido de forma centralizada pelo Tribunal de Justiça.

A intenção do Poder Judiciário gaúcho é de se tornar uma instituição moderna e eficiente, parâmetro em termos de níveis elevados de satisfação dos usuários ou da sociedade como um todo, que seja representada e legitimada pela competência e celeridade na condução de suas atividades inerentes, em paralelo com a simplificação de processos, desburocratização de procedimentos e combate a desperdícios.

Neste cenário, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul buscou desenvolver um projeto de gestão focado em resultados, que viesse a envolver não apenas a gestão dos serviços judiciários, mas também de receita e despesa, além de promover a reestruturação organizacional e dos processos de compras.

O projeto, denominado *Auxiliando o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul a Modernizar a sua Gestão e Alcançar a sua Autossuficiência Financeira*, foi elaborado com base na realidade dos cenários apresentados no Estado do Rio Grande do Sul. Entre as características básicas apresentadas, pode-se citar as altas taxas de litigiosidade, o aumento expressivo de demandas processuais e de sentenças.

Desta forma, o Projeto foi desenvolvido com a finalidade de solucionar problemas gerenciais envolvendo tanto a atividade-fim como a atividade meio do Órgão. Mais especificamente, segundo Fonseca (2009), propôs as seguintes implementações:

- a) *Gerenciamento Matricial dos Serviços Judiciários/GMS* - na intenção de aumentar a eficiência e a tempestividade na prestação de serviços jurisdicionais;
- b) *Reestruturação Organizacional e de Processos de Compras* - objetivando a readequação dos procedimentos envolvidos na aquisição de bens e serviços;
- c) *Gerenciamento Matricial da Receita/GMR* - na busca pelo aperfeiçoamento do nível de eficiência na arrecadação de receitas; e, por fim,
- d) *Gerenciamento Matricial de Despesas/GMD* - direcionado a otimizar os gastos naquela Justiça.

Fonseca (2009) ressalta que a meta inicial do Projeto era de se alcançar ganhos da ordem de R\$ 42 milhões até fevereiro de 2010. Contudo, já no seu quinto mês de atuação os resultados foram considerados animadores, em que os ganhos encontravam-se em torno de R\$ 46 milhões. Enfatiza, ainda, que o sucesso obtido deveu-se, em grande parte, ao efeito mobilizador e multiplicador envolvendo a participação expressiva de servidores e magistrados, com a elaboração de 981 ações de melhoria, em fase de implementação.

A mudança cultural de rotinas, com a racionalização dos procedimentos, tem proporcionado o alcance do objetivo de se gastar menos e melhor, bem como de se tornar um multiplicador para outros Órgãos do Poder Judiciário para que adotem práticas semelhantes. A reestruturação de processos e procedimentos de forma mais racional e automatizada contribui para eliminar o isolamento dos setores envolvidos, agilizando a condução das atividades inerentes e permitindo a redução de gastos, a maior transparência no processo de aquisições, diminuindo ou mesmo eliminando o retrabalho muitas vezes envolvido no processo de aquisições.

Nesse sentido, o TJRS utilizou diversos canais de comunicação do Judiciário para difundir as práticas adotadas pela Instituição, que aumentem a eficiência e qualidade dos serviços prestados, tendo criado um portal, denominado Banco de Boas Práticas de Gestão, disponível no site do Tribunal.

O Projeto foi estruturado em três eixos estratégicos. O primeiro eixo envolveu a celeridade competência jurisdicional, voltado para a melhoria da eficiência na prestação de serviços judiciários. As ações abrangidas por tal eixo visam, principalmente, reduzir o tempo gasto nas respostas às demandas da sociedade.

O instrumento usado para tanto foi o desenvolvimento do GMS, que, segundo Fonseca (2009), consiste na realização de gerenciamento cruzado de indicadores de desempenho das diversas Varas que compõem a estrutura do Tribunal, analisando-as não apenas no âmbito da

sua Regional, mas também pela visão de *clusters*. Foram, então, mapeados os trâmites dos processos judiciais para identificar as principais dificuldades e os entraves existentes, os quais foram posteriormente analisados e definidos os principais parâmetros de processo de trabalho, como por exemplo, tempo para baixa do acervo de processos, taxa de congestionamento, vazão, tempo processual médio, carga de trabalho e evolução da demanda processual, entre outros.

O segundo eixo englobou a questão da simplicidade dos processos e o desapego a burocracias. Fonseca (2009) observa que o procedimento de mapeamento exigiu um elevado tempo para sua conclusão, tendo sido identificadas 179 tarefas e 11 áreas envolvidas, bem como 99 oportunidades de melhoria. Destas, as consideradas como sendo de maior prioridade, conforme metas e premissas da Alta Administração do Tribunal, elencadas no quadro a seguir, tiveram seu processo de compras reprojetoado, reduzindo em 51% o número de tarefas, que passou para 88 e envolvendo apenas 6 áreas.

Problema	Oportunidade de Melhoria
Processo sem definição de trâmite padrão	Padronizar trâmite do processo
Tramitação virtual e física dos processos	Viabilizar a eliminação do trâmite físico
Sistemas não integrados e com baixa confiabilidade	Viabilizar compartilhamento de dados
Arquivos desatualizados (itens e fornecedores)	Implantar serviço de "Gestão de dados mestres"
Controles de estoques e gestão de contratos e atas manuais	Criar relatórios gerenciais
Ausência de planejamento anual de compras	Implantar rotina de planejamento anual

Quadro 7 - Identificação de Problemas e Oportunidades de Melhoria

Fonte: Fonseca (2009)

Em seguida, foram verificadas as competências dos servidores envolvidos, sendo feita uma reestruturação, com movimentação de pessoal. Ainda, houve a elaboração de um Plano de Implantação do Processo, abrangendo um total de 272 ações, a fim de promover a melhoria no processo, estrutura, informática e treinamento. A realização de avaliações para medir a efetividade e alcance de metas, foram elaborados quatro indicadores base, desdobrados em vários níveis, totalizando 26 indicadores.

Por fim, o terceiro eixo retrata a questão dos desperdícios nulos e abrange a implementação do GMR e GMD, de modo a combater as perdas de receita e otimizar os gastos do Tribunal.

Em relação ao GMR, Fonseca (2009) destaca que foram feitas análises detalhadas do processo de arrecadação, com a participação de 32 especialistas do TJRS e de 5 consultores do INDG, de modo a identificar falhas operacionais e calcular seus impactos, tendo sido identificadas 60 hipóteses de evasão de receita, que deram origem a 10 projetos de receita priorizados pela Presidência do Órgão. Cumpre esclarecer que os projetos são revistos anualmente, estando os principais dispostos no quadro a seguir:

Projeto	Meta
Cobrança do Repasse dos Rendimentos do SIAC - Negociar com a SEFAZ o repasse do montante pertencente ao Poder Judiciário relativo aos rendimentos das aplicações financeiras depositadas no SIAC	R\$ 30 MM
Custas e Taxas Pendentes em Processos Baixados - Analisar a exatidão do montante pendente, recuperar parte deste com um processo de cobrança e desenvolver um processo de bloqueio da baixa com custas pendentes	R\$ 10 MM
Eficiência da Arrecadação nos Cartórios - Levantar diferenças na eficiência de arrecadação dos cartórios privados X estatizados e atacá-las de modo a otimizar a arrecadação	R\$ 10 MM
Assistência Judiciária Gratuita /AJG - Garantir otimização processual da concessão de AJG	R\$ 6 MM
Recuperação de Depósitos Judiciais - Recuperar montante depositado em outros bancos via negociação e bloquear tal prática	R\$ 3 MM
Remuneração de Concessões de uso - Estabelecer valores para contratos isentos e formalizar outras concessões	R\$ 1 MM
Outros Projetos de Receita - Recuperação de saldos residuais de dep. judiciais, cobrança de cheques sem fundos, remuneração das contas disponibilização dos Foros	R\$ 1 MM
Simplificação do Regimento de Taxas e Custas - Estruturar um novo regimento de taxas e custas visando a simplificação em sua aplicação	Potencial R\$ 15 MM

Quadro 8 - Projeto e Metas Implementadas Através do GMR

Fonte: Fonseca (2009)

Em relação à otimização dos gastos, Amorim (2011) observa que o principal objetivo é o de implementar uma sistemática de planejamento e controle de despesas que abranja todas

as Comarcas e áreas administrativas, a fim de otimizar os gastos do TJRS, com a disseminação de ações de melhoria.

A implantação do GMD envolveu uma equipe de 34 especialistas para análise das despesas por rubrica, considerando as 58 principais, mapeando seus fatores geradores, bem como elaborando indicadores de eficiência e comparando-os com as Comarcas com perfil semelhantes. Fonseca (2009) ressalta que foram definidas mais de três mil metas, reforçados os papéis dos gestores e a necessidade de maior conhecimento dos gastos geridos, tendo sido desenvolvidos planos de ação para sistematizar o atingimento das metas almejadas, com o desenvolvimento de treinamentos de pessoal utilizando-se a ferramenta de Ensino à Distância/EAD, sendo planejadas 620 ações no total, até maio de 2011.

Além disso, Amorim (2011) aponta que as metas estipuladas foram desdobradas no âmbito daquela Justiça, tendo sido implementado um sistema WEB para que os gestores pudessem acompanhar sua condução e adotar ações de otimização das despesas, definidas mensalmente em reuniões envolvendo magistrados, diretores e servidores.

A fase de acompanhamento teve início em meados de 2009. Os números apontam para um desempenho favorável e satisfatório. Entre os resultados apurados, Rosa (2011) observa que os gastos com consumo per capita (magistrados, servidores, terceirizados e estagiários), com energia, telefone, papel, água e combustível, tiveram uma redução de cerca de 2% em 2008, alcançando a marca de 4% em 2009 e mais 1,84% comparando os exercícios de 2010 e 2009.

Por fim, Amorim (2011) destaca que, até maio de 2011, foram observados o aumento em 19% da vazão processual, a redução de 10 a 56% das atividades do Órgão e a capacitação de 624 pessoas. Ainda, foram observados ganhos considerados expressivos tanto no aumento da arrecadação de receitas, quanto na redução das despesas, alcançando-se às marcas de R\$ 104,6 milhões e R\$ 24,7 milhões, respectivamente, totalizando um ganho total de R\$ 129,3 milhões, superando a meta inicialmente determinada de R\$ 116 milhões em 4%.

5.3 PONTOS FORTES E PRINCIPAIS BENEFÍCIOS IDENTIFICADOS

O delineamento dos principais pontos fortes e benefícios envolvendo a aplicação de modelos matriciais de orçamento foi elaborado tendo como base as entrevistas e questionários realizados, as avaliações nas experiências observadas, bem como em estudos e artigos a respeito do tema.

Entre elas, Rebouças (2002, *apud* SOUZA *et al*, 2010) destaca a possibilidade de se dar um maior aprimoramento técnico das equipes de trabalho, de se coordenar a equipe de forma mais adequada e coerente, de promover maior desenvolvimento da capacitação profissional, de gerar maior especialização nas atividades desenvolvidas e de promover o uso mais adequado dos recursos e dar maior cumprimento de prazos.

Xausa Filho (2008) aponta a questão de o modelo poder propiciar uma maior conscientização dos gestores e demais atores públicos quanto ao papel na condução das políticas públicas, promovendo a mudança da cultura organizacional e estimulando a busca em se atingir uma eficiência máxima, aumentando a responsabilidade, integração e participação dos mesmos ao longo de todo o processo.

Os treinamentos e as reuniões periódicas proporcionam a disseminação das metas e demais objetivos dos órgãos entre os participantes do processo, fazendo com que a comunicação da informação orçamentária seja mais bem compreendida em todos os níveis hierárquicos, dando uma visão mais ampla da importância do papel desenvolvido por cada um em seu atingimento. Ainda, a responsabilização dada aos atores para controlar os gastos, participando na tomada de decisão, faz, em geral, com que se sintam gratificados e valorizados, estimulando-os a dar andamento às ações necessárias para o alcance da eficiência almejada e disseminação das melhores práticas.

Normalmente a implementação do gerenciamento matricial conta com a participação de consultoria, englobando todos os casos e experiências apurados, com exceção da experiência do MEC, principalmente na fase inicial de implementação do modelo matricial. A perspectiva de sua posterior substituição pelo próprio corpo técnico e gerencial dos órgãos, faz com que seja desenvolvida a capacitação destes, que passam da deter todo o conhecimento dos processos a serem implementados, restringindo, assim, a possibilidade de interrupção na continuidade dos trabalhos e, ao mesmo tempo, melhora o conhecimento dos gastos, sabendo-se onde e como são realizados.²⁶

As perspectivas para a criação de indicadores capazes de demonstrar os resultados e possíveis ineficiências da alocação de recursos e a distribuição de recursos proposta pelos modelos matriciais contribuem para a realização da avaliação do desempenho e para o alcance de uma eficiência média superior. Vai, assim, de encontro com o objetivo da administração

²⁶ Todos os Órgãos analisados, com exceção do MEC, contaram com serviços de consultoria prestados pelo INDG em pelo menos parte do projeto implementado.

em promover a otimização dos recursos disponíveis, propiciando o desenvolvimento de melhor prática de gestão de gastos.

Em geral, os resultados atendem ou superam as expectativas, mais acentuadamente em relação à disseminação da prática gerencial no processo de realização da despesa, contribuindo efetivamente para a redução dos gastos dos órgãos.

Grippa (2006) aborda o aspecto de que possibilita maior exame e detalhamento de dados, o que poderia elevar o nível de informações em relação à qualidade do gasto público, proporcionando maior transparência e realismo na elaboração das propostas orçamentárias, auxiliando no processo de tomada de decisões. Há, também, uma repercussão positiva na tomada de decisões, à medida que propicia a obtenção de informações de forma oportuna, confiável e assimétrica, referendadas pelo cumprimento de procedimentos padronizados.

Outro ponto assinalado é a perspectiva de estabelecimento de metas mais realistas, justas, e, ao mesmo tempo, desafiadoras para os gestores de cada área nas organizações. Possibilita, ainda, que eventuais desvios sejam detectados previamente, antes do encerramento de cada exercício financeiro, e que sejam adotadas medidas ou ações corretivas ao longo do processo.

Por fim, proporciona maior justiça e objetividade na distribuição isonômica dos recursos, restringindo práticas de distribuição baseadas em critérios subjetivos, personalistas e políticos de concessão.

5.4 LIMITAÇÕES E RISCOS

Apesar do modelo matricial, em geral, apresentar uma série de vantagens significativas, nas avaliações do material coletado e de estudos realizados foram também detectadas algumas limitações e riscos em relação a sua implementação.

Entre eles, é importante ressaltar, inicialmente, que os efeitos positivos do modelo orçamentário matricial geralmente são limitados nos casos envolvendo forte influência política. Ainda, foram observados entraves em casos em que haja falta de cultura de gestão dos processos organizacionais e de visão funcional do órgão, problemas culturais, altos níveis de despesas variáveis ou de projetos não previamente orçados, bem como em que envolvam a criação de metodologias com níveis de complexidades muito elevados, tornando o processo muito longo e de difícil execução. Tais situações, além de possibilitarem a ocorrência de conflitos entre os gestores em relação ao orçamento e a alocação de recursos, podem acarretar

resultados insatisfatórios, gerando a necessidade de reformulação e reestruturação contínua do modelo, o que comprometeria, em parte, a eficiência de sua proposta, aumentando, ainda, os custos inerentes a sua implementação (GRIPPA, 2006).

Segundo Souza *et al* (2010), a implementação do modelo matricial pode acarretar um maior custo administrativo, em razão do tempo em que os gestores e demais atores estariam envolvidos em reuniões para troca de informações, tempo este que ser despendido em outras atividades relevantes.

Foi ressaltada, ainda, a possibilidade de conflitos ou disputas de poder, fazendo com que o aspecto político se tornasse mais evidente. A delegação de responsabilidades, se por um lado estimula os atores de níveis hierárquicos mais baixos, principalmente, a participarem de forma mais efetiva e comprometida no processo como um todo, por outro proporciona o sentimento de perda de poder/status nos níveis hierárquicos mais elevados. Tal fato tem dificultado a cooperação e as interações necessárias para a condução dos trabalhos inerentes em algumas situações.

A falta de apoio político e de lideranças foi outro ponto abordado. Nassif (2011) destaca a possibilidade dos investimentos realizados com a implementação do modelo virar fumaça caso não haja vontade política. Afirma que a adoção das práticas de gerenciamento matricial, mesmo em Estados com resultados favoráveis em sua implementação, está longe de significar sucesso político. Dá como exemplo o caso do Governo do Rio Grande do Sul, em que os dois últimos governadores adotaram o modelo e obtiveram resultado desastroso nas eleições, ainda que o governo atual pretenda mantê-lo. Acrescenta que, no caso de São Paulo, ainda que houvesse esforços para sua boa condução, no período do governo Serra não eram realizadas sequer reuniões conjuntas para adoção de regras gerais de gestão, o que desestimulou outros participantes do projeto, desiludidos com a falta de vontade política do governo.

Em relação ao papel exercido pela consultoria, foi apontada a falta de conhecimento desta em relação ao funcionamento dos governos, comprometendo, ainda que parcialmente as avaliações e mapeamentos inerentes ao processo. Também foi ressaltada a necessidade de prever um período de transição, com a participação do corpo técnico e gerencial dos órgãos, para que sejam treinados para conduzir o projeto em caso de impossibilidade de manutenção dos serviços com consultoria, de modo a não incorrer na interrupção da continuidade dos trabalhos. Em alguns casos observados, assim que o contrato com a empresa de consultoria

finalizou, deixaram de ser realizados os acompanhamentos previstos no modelo, tendo o projeto sido paralisado.

Por outro lado, o desconhecimento dos processos por parte das equipes, das despesas que elas mesmas executam, e do papel que exercem pode ocasionar resistência quanto à implementação de uma sistemática nova. Além disso, as áreas finalísticas muitas vezes desconhecem as condições contratuais e os serviços contratados para atendimento de suas necessidades, o que gera gastos desnecessários com processos de compras e contratações. A falta de base de dados confiáveis e/ou de equipes que saibam fazer uso dos dados e transformá-los em informação para fins de cálculo de desempenho dificulta a realização de planejamentos de forma integrada e com prévio conhecimento de todos os gastos ligados ao desempenho de suas atividades.

A falta de treinamentos adequados não permite que as áreas planejem suas ações com qualidade. Foi observado que áreas diferentes responderam com qualidade variada ao desafio de traduzir os objetivos institucionais em dados e itens a serem transformados em contratos.

Em casos em que os procedimentos e as metas não puderam ser bem estruturados, foram apresentadas dificuldades em se adaptar a metodologia às necessidades de compatibilização de demandas identificadas em unidades administrativas com as metas e indicadores acordados.

A questão da imaturidade da cultura organizacional merece destaque. Observou-se grande resistência a mudanças e controle, que em excesso pode levar a um desconforto nas relações interpessoais nos órgãos. Os gestores sentem-se desmotivados por acreditarem que a despesas já estão em um patamar bom, não precisando, deste modo, de promover mudanças ou melhorias. Também a não compreensão da sistemática, associado a outras tarefas de sua responsabilidade no dia-a-dia do trabalho contribuem para tal desmotivação.

Foi detectado, por outro lado, a necessidade de exclusão de despesas finalísticas do projeto de alguns órgãos, uma vez que a aplicação da metodologia não se mostrou capaz de atender a todos os tipos de despesas e suas particularidades. Wanzuit (2009) ressalta que o método não acompanha despesas de caráter variável e de projetos não previamente orçados, que influenciam no resultado almejado e não podem ser analisados em separado. Representando esta, em sua visão, a maior limitação apresentada, pois os órgãos podem apresentar fases de expansão e apresentar diversos novos projetos ao longo do ano, o que geraria o engessamento de suas análises e aprovações no orçamento.

A utilização do modelo matricial deve ser estruturada e levar em consideração o custo x benefício de sua implantação. Em alguns casos, os valores de gastos selecionados eram demasiado insignificantes, fazendo com que não valesse a pena serem controlados.

Por fim, ainda não há uma avaliação mais profunda em relação aos efeitos de médio e longo prazo na redução de custos, uma vez que as implementações realizadas são relativamente recentes. No caso do MEC, contudo, que já se encontra em utilização por um tempo mais expressivo, a redução dos gastos observada inicialmente não vem se mantendo nos anos subsequentes.

5.5 O ORÇAMENTO MATRICIAL NO CONTEXTO DA JUSTIÇA ELEITORAL

Gibson e al. (1981), sob o estudo do ambiente de tomada de decisão, destacam as forças ambientais que podem exercer impactos sobre as organizações, influenciando mudanças nas mesmas. Tais forças são constituídas pelas condições econômicas, pelos avanços no campo científico e tecnológico, pelas mudanças de ordem política e de natureza legal e reguladora da sociedade, pelas mudanças culturais e sociais, e pela competição decorrente das mudanças citadas, seja ela interna (em termos da organização ou de natureza local), ou externa (em termos de competição global).

“As mudanças estratégicas das organizações poderão ser focalizadas em termos de atividades relacionadas com a percepção do contexto da mudança, a escolha do conteúdo da mudança, ou com o processo de implementação da mudança, como propõe Pettigrew (1989). Dessa forma, o ponto de partida para a análise da mudança estratégica é a noção de que a formulação do conteúdo de qualquer estratégia, inevitavelmente, supõe controlar seu contexto e processo” (RIBEIRO & PEREIRA & GARCIA, 2005, p.3).

A iniciativa de estudos para uma possível implementação do gerenciamento matricial de despesas, com construção de uma matriz orçamentária no âmbito da Justiça Eleitoral - JE, foi iniciada no exercício financeiro de 2008, tendo sido englobada no item 8 do planejamento estratégico da Secretaria de Planejamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade do TSE para o no biênio 2009/2010.

O intuito foi explorar uma possibilidade de tornar a gestão e a alocação dos recursos consignados à Justiça Eleitoral mais eficiente, eficaz e efetiva, que pudesse contrapor ao modelo meramente incremental, e de poder vir a ser uma referência não apenas em relação à condução do processo eleitoral, mas também em relação à gestão de procedimentos e

processos administrativos, partindo da sua história e tradição de pioneirismo e vanguarda. Também, dar início a uma nova cultura, institucionalizada, que ressaltasse os predicados da JE, valorizando e otimizando, ao mesmo tempo, o desenvolvimento de recursos humanos disponíveis.

Buscou-se, ainda, garantir a manutenção de valores pregados pela JE para a condução de suas atividades inerentes, como o comprometimento, a inovação, com estímulo à criatividade e à busca de soluções diferenciadas para o alcance dos objetivos almejados e a flexibilidade, envolvendo a abertura permanente para compreender a necessidade de mudanças e adotar medidas para promovê-las.

Cabe ressaltar que a essência do projeto envolve a própria questão da mudança institucional em relação à gestão dos recursos a ela consignados. Em outras palavras, trata da mudança de regras e normas que visam definir, parametrizar e estruturar comportamentos e as relações interpessoais dos atores participantes, dos órgãos e dos meios para se alcançar os resultados almejados.

Conforme a perspectiva teórica de fluxos múltiplos para o processo de tomada de decisão, além da identificação do problema e de proposição de soluções, deve ser considerado o contexto político-institucional para se viabilizar. O estudo quanto à viabilidade da sistemática orçamentária matricial está contextualizado em um cenário favorável. Além de contar com o apoio dos gestores daquela Justiça Especializada, o tema está sendo amplamente discutido e posto em prática em outros órgãos da Administração Pública brasileira, havendo, assim, o que se pode considerar uma janela de oportunidade para sua efetiva implementação.

Tal ideia é reforçada pela perspectiva do equilíbrio pontuado no que diz respeito às *policy images*. A adoção de métodos que englobam tema fortemente vinculado como a instituição e a comunidade como um todo facilitam a criar e a manter uma imagem de apoio necessária para a disseminação da proposta e para que a mudança ocorra tempestivamente. Já a perspectiva de fluxos múltiplos pondera que quando uma ideia é bem aceita seus efeitos são rapidamente multiplicados, efeito este também conhecido por *bandwagon*, espalhando ideias e abrangendo novos adeptos.

Quando do início dos estudos realizados pela JE em relação ao orçamento matricial o modelo ainda estava pouco difundido no Setor Público brasileiro, em especial no Poder Judiciário. De lá para cá, vários órgãos passaram a experimentar a metodologia matricial, inclusive com exemplos no âmbito do próprio Judiciário, como foi a experiência aqui analisada do TJRS. Contudo, se por um lado a demora em se colocar um novo modelo em

prática tirou a perspectiva de a JE tornar-se uma pioneira em sua implementação no Poder Judiciário, proporciona a possibilidade de se aprender com as experiências já realizadas, aproveitando as boas práticas observadas e de se antever às principais limitações apresentadas.

Para se definir a viabilidade da implementação de um novo modelo deve-se levar também em consideração as variáveis técnicas e financeiras, entendimento este comuns nas perspectivas de fluxos múltiplos e do equilíbrio pontuado.

Em relação a este ponto, as avaliações realizadas apontam para o fato de o modelo matricial ter um nível de aceitação elevado. De acordo com as entrevistas e os questionários realizados, 70% dos participantes consideraram o método muito apropriado, apesar de destacarem que a sistemática ainda não alcançou um grau de maturidade elevado, apresentando impacto direto na redução e na melhora da qualidade dos gastos nos órgãos onde foi aplicada a sistemática. Quanto ao custo de implementação, este apresentou comportamento variável, podendo-se deduzir, no entanto, que a implementação do modelo engloba custos medianos para a sua realização, apesar de não terem sido encontradas avaliações de longo prazo em relação ao seu impacto.

Por outro lado, a adoção de métodos racionais de distribuição de recursos possibilita a manutenção de critérios isonômicos e de equidade no tratamento dispensado às Unidades Administrativas que compõem a JE, fator determinante na forma como o Órgão conduz a gestão de seu orçamento, conforme apresentado no Capítulo 3 deste trabalho de pesquisa.

A metodologia vai ao encontro, ainda, com um dos pontos de entrave detectado nas avaliações junto aos gestores da JE, relativo ao acompanhamento sistemático da execução orçamentária ao longo de cada exercício financeiro, com a proposição de adoção de práticas permanentes e sistematizadas de avaliação e correção de distorções ou desvios.

Quando do início das avaliações do Órgão, pensou-se em realizar a elaboração e posterior implementação de uma matriz orçamentária para a JE sem o auxílio de consultoria. Haveria, em um primeiro momento, a criação de um grupo de trabalho composto por servidores da Unidade Setorial de Orçamento e representantes de Tribunais Regionais Eleitorais com estudos realizados à respeito do tema. No entanto, nos levantamentos realizados, à exceção do MEC, todos os demais órgãos analisados contaram com a participação de serviços de consultoria em pelo menos uma das fases de sua implementação. Entre os gestores participantes entrevistados, o resultado da avaliação quanto ao papel dos serviços com consultoria foi determinado conforme expresso no gráfico a seguir:

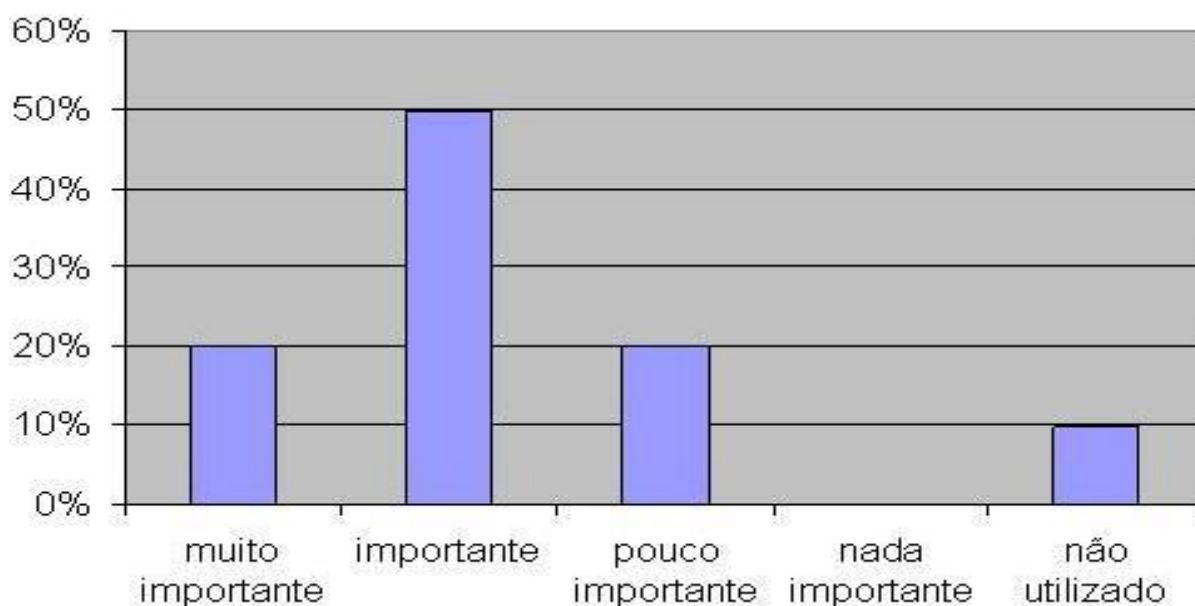


Gráfico 3 – Grau de Importância do Papel da Consultoria

Fonte: a Autora (2011)

Diante de tal cenário, a contratação de serviços de consultoria mostrou-se importante pelo menos na fase inicial das avaliações e treinamentos, uma vez ter sido demonstrado que uma apuração inicial realizada de forma inadequada pode vir a comprometer o resultado final a ser obtido, sendo interessante para adquirir o *know-how* necessário para condução das atividades inerentes à sistemática proposta. De qualquer modo, uma eventual contratação já deveria prever uma fase de transição para que a equipe técnica selecionada possa vir a substituir o papel do consultor, liderando a condução do restante do processo.

Tal sugestão se faz *mister*, uma vez que foram detectadas interrupções na utilização da sistemática matricial em situações em que a renovação do contrato foi impossibilitada. Por outro lado, auxiliaria a diminuir o custo de sua implementação e da própria manutenção do modelo, permitindo, ainda, a existência de uma equipe técnica interna qualificada e capacitada a treinar e orientar os novos servidores e demais novos atores que venham a ser envolvidos no projeto.

Saliente-se que em situações em que houve inadequação na forma de analisar e padronizar as metas elaboradas, estas mesmo tendo proporcionado uma redução inicial de gastos acabaram apresentando uma nova alta. Wanzuit (2009) observa que só se alcançará um bom nível de acompanhamento orçamentário se houver compreensão das atividades que geram tais valores.

Assim, é importante a manutenção de treinamentos elaborados de forma contínua para darem os resultados esperados, paralelo a um trabalho de conscientização de cada ator sobre o seu papel no processo, principalmente face a alta rotatividade de servidores do quadro, que gira atualmente em 20% anuais. A falta de conhecimento de suas atribuições e dos processos como um todo pode gerar distorções nos mapeamentos e, posteriormente, proporcionar a elaboração de metas irreais ou inalcançáveis, além de comprometer os resultados esperados. Tal fator pode vir a desestimular os gestores e demais atores a darem andamento ao projeto.

Na JE, além da alta rotatividade supramencionada, foi realçada nas avaliações realizadas junto aos Tribunais Eleitorais, elencada como ponto de entrave na condução da gestão orçamentária, a questão da falta de comunicação no ambiente organizacional e o pouco envolvimento de certas áreas e da compreensão de servidores ou atores em relação de sua responsabilidade frente à execução dos recursos alocados.

Tais situações podem contribuir para o baixo comprometimento no desempenho de suas atribuições e no alcance dos resultados esperados, apesar de já estar sendo disseminada, independentemente de se implementar uma nova sistemática, a sua importância na obtenção das metas e resultados esperados pelo Órgão. Contudo, diante deste contexto, a implementação do modelo matricial poderia servir de instrumento promotor da interação necessária para a melhora da gestão dos recursos, disseminando a compreensão do papel de cada ator no alcance dos resultados.

Há que se ressaltar, ainda, a questão da descontinuidade política e de gestão, apontada pelos gestores da JE como sendo um dos principais entraves para a condução de uma boa gestão orçamentária. A troca de gestão é geralmente prevista para ocorrer a cada dois anos, mas em muitos casos, seja no TSE seja nos TREs, pode ocorrer em intervalo ainda menores. Ressaltaram, ainda, que quando das trocas de gestores, podem mudar, também, os interesses e os objetivos, fazendo com que várias circunstâncias sejam alteradas ou descartadas as prioridades elencadas no planejamento, influenciando negativamente na condução dos gastos.

Em um contexto de descontinuidade, considerando a perspectiva de fluxos múltiplos, o que é oportuno e viável em um determinado momento pode vir a passar a ser tratado como secundário em outro contexto. A manutenção das janelas de oportunidade depende da conjunção dos três fluxos, o de problema, o de soluções e o político. A falta de interação em um desses fluxos pode levar ao fechamento das janelas ora abertas, inviabilizando a continuidade do projeto.

A mudança de atores e de arena também pode evidenciar outro ponto crítico em relação à implementação da metodologia matricial, que é a questão da autonomia administrativa dada aos órgãos, de acordo com o previsto na CF/1988, em seu art. 99. Com isso, caso haja resistência ou uma falha na divulgação adequada quanto aos conceitos e objetivos envolvidos na implementação de um modelo matricial, ela poderia dificultar a aceitação da matriz entre demais órgãos componentes da JE.

Despesas como as envolvendo urnas, pleitos eleitorais, biometria, por exemplo, estão imbuídas de forte interesse estratégico institucional e nacional, estando vinculados a condicionantes que, em grande parte, limitam a atuação dos gestores. Como no caso de urnas, por exemplo, seu valor base é fixado geralmente em dólar, havendo ainda quantidade restrita de fornecedores, que também as devem fornecer tempestivamente para não comprometer a realização das eleições previstas, o que restringe consideravelmente a capacidade de negociação dos gestores.

A sistemática matricial também não se mostrou muito eficaz no tratamento de despesas de caráter variável ou de novas despesas não previstas. Nos cenários observados que apresentavam tal característica a frequência de necessidade de reestruturação enquadrou-se como elevada em 80% dos casos, levando a uma reformulação contínua do modelo, comprometendo a eficiência de sua proposta e aumentando os custos de sua implementação. Como apontado por Grippa (2006), altos níveis de despesas variáveis ou de projetos não previamente orçados, bem como criação de metodologias com níveis de complexidades muito elevados, tornariam o processo muito longo e de difícil execução.

Já as despesas envolvendo recursos pouco expressivos tiveram em geral uma relação custo-benefício insatisfatória, uma vez que a manutenção da sistemática envolvia custos superiores às reduções alcançáveis. Nessa situação, as alternativas encontradas, de acordo com o apurado, envolveram medidas mais simples para a obtenção de resultados semelhantes.

Também as despesas de pessoal, encargos sociais e benefícios sociais, enquadradas como sendo de caráter obrigatório, elencadas em Anexo específico da LDO para cada exercício não seriam englobadas pelo orçamento matricial, uma vez que os valores a serem gastos estão diretamente vinculados com os quantitativos físicos de servidores e beneficiários autorizados, que compõem a força de trabalho dos órgãos, e às leis de plano de cargos e

salários, portarias que fixam os custos unitários de cada benefício e outras legislações específicas que determinam a estrutura remuneratória e demais direitos a serem atendidos²⁷.

Diante desta perspectiva, seria interessante que a aplicação da metodologia ocorresse de forma inicialmente simplificada, o que facilitaria o controle e permitiria aos gestores e atores dominá-las, evitando-se, em princípio, oportunidades de rejeição ao projeto.

Assim, o ideal seria a manutenção híbrida de modelos orçamentários, como ocorre no caso do MEC, com a adoção do modelo orçamentário matricial englobando, inicialmente, despesas administrativas, comuns a todas as Unidades Administrativas, como por exemplo, serviços de energia elétrica, de limpeza e conservação, telefonia, vigilância, material de consumo e serviço de transportes.

Vale ressaltar que há poucos estudos que explicitem a continuidade do efeito da redução de gastos no médio e longo prazo. No caso específico do MEC, por exemplo, que aplica a sistemática orçamentária há mais tempo, foi observada uma estagnação na redução dos gastos, mas contrabalanceada pela melhora da qualidade dos gastos em geral e pela mudança cultural promovida em prol da otimização da utilização de recursos.

Por fim, a ampliação do uso do modelo matricial ficaria, assim, condicionada a uma segunda etapa, após a consolidação de sua prática entre os gestores e a apuração de seus resultados efetivos nas despesas sugeridas a serem adotadas em uma fase inicial.

²⁷ A LDO para 2012, Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011, elenca as despesas consideradas obrigatórias em seu Anexo IV.

6 CONCLUSÕES

A gestão pública atual caracteriza-se por suas transformações e reformas. Marini e Martins (2004) destacam que os anos de 1980 e 1990 apresentaram o que foi denominado de reformas de primeira geração, focada na crise do Estado, envolveu a adoção de duras medidas de ajuste fiscal, impondo uma agenda de cortes e restrições. Já com o surgimento da segunda geração de reformas, no início do século XXI, a atenção principal passa a ser a promoção do desenvolvimento e do bem estar, integrados à responsabilidade fiscal e a ganhos de eficiência.

Assim, em detrimento da defasada administração burocrática clássica, proclamou-se a administração gerencial, baseada em princípios como flexibilidade, orientação para resultados, foco no cliente e accountability/control social, impulsionando a inclusão de conceitos como eficiência e economicidade na gestão e de temas, nas pautas de discussões, como a qualidade dos gastos públicos.

Nesse contexto, o orçamento público aparece como peça fundamental na transposição do planejamento estratégico de uma instituição pública na estruturação e obtenção dos recursos necessários para alcançar os objetivos delineados pelos gestores no processo de tomada de decisão. É importante que o grau de análise da utilização desses recursos seja elevado a um patamar qualitativo, que supere a simples avaliação da capacidade de execução e que passe a ter uma maior capacidade de proporcionar a compreensão contínua de como os mecanismos adotados produzem os resultados efetivos, mitigando ou solucionando eventuais problemas identificados, agregando valor aos serviços prestados à sociedade.

De forma global, o Poder Executivo preocupa-se com a administração do ingresso das receitas e, de certa forma, detém a prerrogativa de delimitar referenciais monetários das despesas dos Poderes Judiciário e Legislativo, observada a relação harmônica constitucional. Essa repartição das atribuições permite que os outros Poderes se dediquem apenas, como regra geral, à gestão autônoma dos recursos colocados a sua disposição.

No Poder Judiciário, a recente criação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ complementa os demais Tribunais na determinação do planejamento de suas atividades e na amplitude das ações por eles desenvolvidas, unificando ações paralelas ou buscando trazer maior efetividade por meio de ações conjuntas dos diversos órgãos.

A Justiça Eleitoral, especificamente, possui prerrogativas típicas judiciais, na apreciação dos contenciosos eleitorais, e também administrativas, na gestão do processo eleitoral, destacando aí a questão da qualidade do gasto público como sendo de essencial

importância, face o volume de recursos aplicados para tais atividades a cada exercício financeiro.

Silva *et al* (2009) apontam que em um ambiente em que se demanda cada vez mais resultados, cabe ao gestor adotar iniciativas tecnológicas e metodológicas que possibilitem se antecipar à ocorrência de obstáculos ou desvios, identificando-os antes que esses comprometam a realização das demais ações esperadas.

A implantação de uma gestão matricial, neste contexto, envolveria uma série de desafios. Para Marini e Martins (2004) um dos principais seria o de repensar todo o processo de planejamento, uma vez que a perspectiva tradicional não estaria sendo efetiva no alcance de resultados. O modelo matricial de gestão caracteriza-se pelo aspecto pragmático, seletivo e contratual, focado na busca por resultados, visando unir o que há de melhor em termos de eficiência e especialização, e de flexibilidade e integração, tornando a sua implementação no Setor Público, atualmente, um dos pontos de destaque nas agendas governamentais e institucionais do País.

Englobada no planejamento estratégico da Secretaria de Planejamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade do TSE já no biênio 2009/2010, a iniciativa de estudos para uma possível implementação do gerenciamento matricial de despesas, com construção de uma matriz orçamentária no âmbito da Justiça Eleitoral, vai de encontro com a janela de oportunidade aberta pelo momento de debates acerca da aplicação da metodologia em várias esferas de governo e também nos Poderes, encontrando-se, ainda, alinhada ao interesse das últimas gestões em adotar mecanismos que promovam a melhora da qualidade dos gastos no Órgão.

Diante deste cenário, o trabalho de pesquisa aqui realizado buscou avaliar com base na literatura, na análise documental e nos estudos empíricos das experiências de gestores e de órgãos públicos brasileiros, as características da utilização do orçamento matricial como instrumento para atingimento de uma gestão mais eficiente, eficaz e efetiva. Além disso, intentou-se apurar os reflexos de sua implementação na promoção da redução e melhoria dos gastos públicos, com foco direcionado ao contexto da Justiça Eleitoral, na busca pelo preenchimento da lacuna teórica sobre o tema e a possibilidade de implementação da sistemática no âmbito daquela Justiça Especializada.

Pretendeu-se, ainda, vislumbrar a possibilidade de quebra de paradigma no que diz respeito à forma como a questão do sucesso das reformas nos órgãos públicos é tratada. Castor, Age e José (1998 *apud* BEBER, 2007, p.188), bem exprimem essa visão. Entendem

que é assim, repetidamente, ano após ano, iniciativa após iniciativa, o conflito entre as forças conservadoras e as forças modernizantes tem trazido resultados que estão longe de dar uma resposta efetiva, adequada, ao que a sociedade almeja de suas organizações públicas. Essa dinâmica perversa e ineficaz acentuou no seio da comunidade um sentimento de desamparo e frustração em relação à máquina pública, tornando urgente a busca por soluções concretas e eficientes, sob pena de comprometer o próprio sistema democrático e a filosofia liberal do governo.

Apesar de ser apresentado como um importante instrumento de gestão, o orçamento matricial tem sido pouco estudado na prática, ainda que seus conceitos tenham se disseminado no Setor Privado. A opção pela adoção do modelo orçamentário matricial parte do princípio de desgaste dos modelos já postos em prática, pela parcialidade e temporalidade dos resultados apresentados.

As avaliações das experiências observadas no Setor Público brasileiro possibilitaram a comparação entre a teoria e a prática da utilização do modelo orçamentário matricial como sistemática a ser adotada no alcance da otimização de alocação de recursos, promovendo adequações das necessidades de despesas às restrições relativas aos recursos destinados ao seu financiamento, bem como na melhoria na qualidade dos gastos realizados. Além disso, demonstraram o estímulo constante das Instituições em tornarem-se referências de gestão e em disseminarem métodos e informações relevantes, que possam trazer benefícios para a Administração Pública como um todo.

Para Marini & Martins (2009) o gerenciamento matricial representa uma aposta na racionalidade na busca pela vinculação de meios a fins preestabelecidos podendo ser aplicada tanto na perspectiva macro quanto pluriorganizacional. A racionalização proposta pelo modelo matricial na utilização de recursos possibilita capacitar às instituições no uso racional dos bens e serviços inerentes ao seu funcionamento. Proporciona, ainda, a identificação das melhores práticas presentes não apenas em cada organismo público das variadas esferas de governo, respeitadas as características específicas envolvidas.

Vários benefícios provenientes da implementação do modelo matricial foram apurados, em especial a redução dos gastos, mudança da cultura organizacional, maior interação e integração das unidades componentes dos órgãos, maior conhecimento dos atores quanto ao papel por eles desenvolvidos no alcance dos objetivos institucionais a serem alcançados, associados à maior responsabilização e participação nos processos, entre outros.

Há que ser ressaltar sua repercussão positiva na tomada de decisões, à medida que propicia a obtenção de informações de forma oportuna, confiável e assimétrica, referendadas pelo cumprimento de procedimentos padronizados. Ainda, as avaliações indicam que o modelo orçamentário matricial propicia uma maior justiça e objetividade na distribuição isonômica dos recursos, restringindo práticas de distribuição baseadas em critérios subjetivos, personalistas e políticos de concessão.

Por outro lado, algumas limitações foram observadas. Assim, é importante ressaltar que os efeitos positivos do modelo orçamentário matricial geralmente são limitados nos casos envolvendo forte influência política, falta de cultura de gestão dos processos organizacionais e de visão funcional do órgão, problemas culturais, altos níveis de despesas variáveis ou de projetos não previamente orçados, bem como criação de metodologias com níveis de complexidades muito elevados, que torne o processo muito longo e de difícil execução. Além disso, a falta de um treinamento adequado aos atores envolvidos, explicitando o papel a ser exercido por cada um, bem como esclarecendo os propósitos e as estruturas envolvidos no modelo matricial, pode comprometer a condução das ações inerentes, gerando fortes desvios e comprometendo o alcance das metas e dos objetivos esperados.

Além disso, possibilitam a ocorrência de conflitos entre os gestores em relação ao orçamento e a alocação de recursos, podendo acarretar resultados insatisfatórios, gerando a necessidade de reformulação e reestruturação contínua do modelo, o que comprometeria, em parte, a eficiência de sua proposta, aumentando, ainda, os custos inerentes a sua implementação.

Vale destacar que a alta rotatividade de gestores e demais atores que caracteriza o Órgão pode trazer como consequência a falta de apoio das lideranças e de conhecimento por parte dos novos gestores participantes do processo, o que pode vir a comprometer os resultados a serem alcançados.

Contudo, apesar das limitações apuradas, a sistemática proposta e os benefícios a ela inerentes vão de encontro aos valores e à missão da Justiça Eleitoral na busca por inovação, integração e reconhecimento como Instituição moderna e eficiente no cumprimento de seu dever, bem como na gestão de procedimentos e processos administrativos e judiciais. Ainda, as avaliações com base em estudos e em experiências práticas de outros órgãos demonstraram, em geral, a viabilidade do modelo matricial e o alcance de resultados positivos na otimização da alocação de recursos e na melhora da qualidade dos gastos que ele proporciona.

Assim, considerando as vantagens e as eventuais limitações da sistemática no contexto da Justiça Eleitoral, foi delineada uma proposta de estrutura de apoio à implementação do modelo orçamentário matricial e sugerida a condução do orçamento daquela Justiça Especializada de forma híbrida, aplicando-se, experimentalmente, o modelo matricial nas despesas administrativas, englobando, por exemplo, serviços de energia elétrica, de limpeza e conservação, telefonia, vigilância, material de consumo e serviço de transportes.

Entre as recomendações para trabalhos futuros, destaca-se a realização de estudos empíricos, com comparativos dos efeitos de médio e longo prazo em órgãos públicos que tenham adotado a sistemática matricial, de modo a possibilitar um entendimento mais amplo dos efeitos da aplicação do modelo no médio e longo prazo e dos custos inerentes a sua manutenção.

Por fim, caso a sugestão de implementação aqui proposta seja efetivada e consolidada, que seja avaliada a ampliação de sua utilização para as demais despesas do Órgão.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de e al. **Gestão de Finanças Públicas. Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal.** Brasília, 2006.

AMORIM, Omar Jacques. **Modernização da Gestão do Tribunal de Justiça do RS.** Porto Alegre, 2011. Disponível em: www.mbc.org.br/mbc/uploads/biblioteca/1313759895.4919A.pdf Acesso em: 26.9.2011.

AVELAR, Marcos da Costa. **O Processo Orçamentário Brasileiro como Ferramenta para o Atingimento dos Objetivos da Política Pública Social Brasileira.** Monografia apresentada para obtenção do título de especialista em orçamento e políticas públicas, na Universidade de Brasília. Brasília, 2007.

BARBOSA, Edmilson. **A Justiça Eleitoral no Brasil.** Fortaleza, Imprensa Universitária, 2010.

BARBOSA, Lucídio Bicalho. **As Prioridades Fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias para a Administração Pública Federal Importam?** Dissertação apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Ciência Política. Brasília, 2006.

BARCELOS, Carlos Leonardo Klei e al. **Orçamento Público Gerencial e Mensuração do Valor Agregado: uma Abordagem da Teoria da Gestão Econômica.** 5º Congresso USP Controladoria e Contabilidade. São Paulo, 2005.

BARCELOS, Carlos Leonardo Klein. **Quinze Anos sem Aaron Wildavsky: Recordando Lições Valiosas.** Encontro de Administração Pública e Governança – EnAPG. Salvador, 2008.

BARROS, Denis Sant'Anna, LIRA, Francisco de Assis de Sousa. **Planejamento e Orçamento Governamental.** Novembro, 2006.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. **Agendas and Instability in American Politics.** Chicago: The University of Chicago Press, 1993.

BEBER, Sedinei José Nardelli. **Proposta de uma sistemática de Avaliação de Desempenho para Análise e Acompanhamento dos Gastos Públicos – Uma Análise no Rio Grande do Sul.** Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito à obtenção do título de Doutor. Porto Alegre, 2007.

BEZERRA, Ricardo Alfredo Ribeiro. **Orçamento de Resultados. Incentivos para Implantação do Orçamento de Resultados no Brasil.** Monografia Apresentada para obtenção de Título de Especialista em Orçamento e Políticas Públicas pela Universidade de Brasília – UnB. Brasília, 2007.

BRASIL. **Constituição (1988): Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. **Decreto nº 45.273, de 4 de outubro de 2007**. Estabelece as diretrizes e competências para implementação dos Programas "Fazendo Mais com Menos" e "Modernização da Gestão Pública", cria o Comitê de Governança Corporativa das Empresas Estatais, institui Grupo de Trabalho para elaborar Política Estadual de Desenvolvimento de Pessoal, e dá outras providências. Disponível em: www.al.rs.gov.br/Legis/Arquivos/DEC%2045.273.pdf Acesso em: 4/4/2010.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece Normas de Finanças Públicas Voltadas para a Responsabilidade na Gestão Fiscal e dá Outras Providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 09/09/2008.

_____. **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. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm. Acesso em: 09/09/2008.

_____. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4737.htm Acesso em: 12/10/2010.

_____. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui o âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, Modalidade de Licitação Denominada Pregão, para Aquisição de Bens e Serviços Comuns, e dá Outras Providências.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, Inciso XXI, da Constituição Federal, Institui Normas para Licitações e Contratos da Administração Pública e dá Outras Providências.

BRASIL. SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. **Portaria SOF nº 4, de 17 de fevereiro de 2010**. Estabelece Procedimentos a Serem Observados na Abertura de Créditos Autorizados na Lei Orçamentária de 2010 pelos Órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e pelo Ministério Público da União e dá Outras Providências.

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. **Gestão Pública por Resultados: a Experiência do Poder Judiciário do RS**. 10º Congresso Internacional da Gestão. Porto Alegre, 2009. Disponível em: www.mbc.org.br/mbc/uploads/biblioteca/1248875943.0848A.pdf Acesso em: 7.4.2011.

BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Informações e Dados Estatísticos sobre as Eleições 2010**. Núcleo de Estatística da Assessoria de Gestão Estratégica. Brasília, 45 p, 2010.

_____. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Plano de Gestão 2009/2010**. Brasília, 64 p, 2009.

_____. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Regimento Interno do Tribunal Superior Eleitoral: Consolidado e Anotado**. TSE/SGI, Brasília, 5.ed, 72 p, 2008.

_____. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resolução nº 23.057, de 14 de maio de 2009**. Altera a Estrutura Orgânica do Tribunal Superior Eleitoral e dá Outras Providências.

BRULON, Vanessa. **O Choque de Gestão em Minas Gerais: uma Análise a partir da Doutrina Neoliberal**. 2011. Disponível em: <http://www.facc.ufrj.br/OCS/index.php/adcont/adcont2011/paper/viewFile/379/57> Acesso em: 10.09.2011

BRUNDANI, Alex Rodrigo, ENDO, Gustavo Yudo. **Teoria Institucional e Racionalidade Organizacional: uma Abordagem Cognitivista na Concepção de Estratégia**. Disponível em: <https://www.intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/ETIC/article/viewfile/1202/1148> Acesso em: 07/10/2010.

CAMARÃO, Paulo César Bhering. **O Voto Informatizado: Legitimidade Democrática**. Empresa das Artes, 1997.

CAMÕES, Pedro Jorge Sobral. **Processos de Tomada de Decisão na Organização Municipal**. Dissertação para a obtenção de título de mestre em Administração Pública. Universidade do Minho. Escola de Economia e Gestão. Outubro, 1995.

CANGIRANA, Juliana e al. **Orçamento Público: uma Análise de Aderência entre o Orçamento Previsto e o Realizado**. VII SEGeT – Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, 2010.

CAPELLA, A. C. N. **A Trajetória das Políticas de Administração Pública na Agenda Governamental: os Governos de FHC e Lula**. Temas de Administração Pública, Araraquara, v. 2, n. 2, 2008.

_____. **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas**. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, São Paulo, nº 61, 1º semestre de 2006, p. 25- 52.

CARDOSO JR, José Celso. **Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: Elementos para Ressignificar o Debate e Capacitar o Estado**. IPEA, Texto para Discussão 1.584. Brasília, março, 2011.

CARVALHO, Ernani. **Um Balanço da Justiça Eleitoral: da Constituição de 1988 a Reeleição de 1998**. Abril, 1999. Disponível em: http://www.datavenia.net/artigos/Direito_Constitucional/ernani.html Acesso em: 07/10/2010.

CASTRO, Domingos Poubel de. GARCIA, Leice Maria. **Contabilidade Pública no Governo Federal: Guia para Reformulação do Ensino e Implantação da Lógica do SIAFI nos Governos Municipais e Estaduais com Utilização do Excel**. 2ª Ed. São Paulo, Atlas, 2008.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. **A Implementação do Orçamento por Resultados no âmbito do Executivo Federal: Um Estudo de Caso.** Dissertação apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de mestre. Brasília, 2006.

COHEN, Michael, MARCH, James, & OLSEN, Johan. **A Garbage Can Model of Organizational Choice.** Administrative Science Quarterly, 1972, 17, pp 1-25.

CORE, Fabiano Garcia. **Reformas Orçamentárias no Brasil: uma Trajetória de Tradição e Formalismo na Alocação dos Recursos Públicos.** IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España, 2-5 nov, 2004. Disponível em: <http://www.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/C LAD%20IX/documentos/core.pdf> Acesso em: 07/10/2010.

_____. **Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento.** Brasília, ENAP, Texto para Discussão n. 44, 43p, 2001.

COSTA, Nilson do Rosário. **Reforma Administrativa, Previsibilidade Decisória e Eficiência do Estado.** 1998. Disponível em: www.fundaj.gov.br/docs/eg/semi5.rtf Acessado em: 08/10/2010.

COTTA, Tereza Cristina Silva (2009). **Visões de Proteção Social e transferências de Renda Condicionadas no Brasil e no México.** Tese de Doutorado. Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil.

COUTTOLENC, Bernad François e ZUCCHI, Paola. **Gestão de Recursos Financeiros.** Instituto para o Desenvolvimento da Saúde – IDS, Núcleo de Assistência Médico-Hospitalar – NAMH/FSP – USP. Coleção Saúde e Cidadania, São Paulo, vol. 10, 1998.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: Métodos Qualitativo, Quantitativo e Misto.** São Paulo: Artmed/Bookman, 2007.

CRUBELLATE, J. M.; GRAVE, P. S.; MENDES, A. A. **A Questão Institucional e suas Implicações para o Pensamento Estratégico.** Revista de Administração Contemporânea, ed. especial, p. 37-60. 2004.

CUNHA JÚNIOR, Luiz Arnaldo Pereira. **O Governo Matricial em Minas Gerais: Implantando o Choque de Gestão.** IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado Y de la Administración Pública. Madrid, Espanha, 2-5 de novembro, 2004. Disponível em: www.iiij.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/.../CLAD/.../cunhajr.pdf Acesso em: 15/10/2010.

DAVIS, O.; DEMPSTER, M.; WILDAVSKY, A. **A Theory of the Budgetary Process.** American Political Science Review, September 1966, Vol. LX, n.8, p. 529-547.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. **The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields.** American Sociological Review, v. 48, n. 2, p. 147-160. 1983.

FALCONI, Vicente. **O Verdadeiro Poder. Práticas de Gestão que Conduzem a Resultados Revolucionários.** 1ª ed, Minas Gerais, INDG Tecnologia e Serviços Ltda, 2009.

FARIAS FILHO, Milton Cordeiro. **Organizações e Instituições: uma Abordagem Exploratória a Partir de Experiências de Mudanças no Setor Público.** Adcontar, v. 5, n. 1, p. 15-34, junho, 2004.

FELÍCIO, Cesar; BUENO, Sérgio. **Gestão por Metas Ultrapassa Fronteira do PSDB.** 2011. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?page=&cod=692422> Acesso em: 15/04/2011.

FERNANDES JR., Ottoni. **O Problema é Conseguir Gastar.** Desafios do Desenvolvimento, Edição 18, Abril, 2005. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/desafios/edições/18/imprime13792.php> Acessado em: 20.11.2009.

FERREIRA, A. C. S. **O Orçamento Público como Instrumento de Controle Gerencial.** Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro.** Brasília, 2001.

FÖLSCHER, Alta. **Budget Methods and Practices. In: Budgeting and Budgetary Institutions.** Ed. Anwar Shah. Washington: The World Bank, 2007. pp. 109-134.

FONSECA, Rosália Maria Costa. **Auxiliando o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul a Modernizar a sua Gestão e Alcançar a sua Autossuficiência Financeira.** Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. 2009. Disponível em: <http://www.csjt.gov.br?mostradaqualidade/arquivos/trabalhosantigos/17%20%20Gerenciamento%20Matricial.pdf> Acesso em: 12/10/2010.

FONSECA, Rosália Maria Costa e al. **Plano de Gestão Pela Qualidade do Judiciário.** 3ª Ed. Porto Alegre, 2002.

GARCIA, Riter Lucas Miranda. **Eficiência em Órgãos Públicos: uma Proposta de Indicadores.** Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de mestre. Rio de Janeiro, 2008.

GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. (Org.). **Planejamento e Orçamento Governamental.** Coletânea – volumes 1 e 2. Brasília. ENAP, 2006.

GOMIDE, A. A. **Agenda Governamental e o Processo de Políticas Públicas: o Projeto de Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana,** IPEA, Brasília, abril de 2008.

GONDIM, Fábio. **Administração Financeira e Orçamentária.** Maio, 2004. Disponível em: <http://www.inlegis.com.br/arquivos/docs/arquivo-48.pdf> Acessado em: 19.04.2011.

GRIPPA, Diego Bouvie. **Proposta de uma Sistemática Orçamentária para o Controle e Redução de Despesas: o Gerenciamento Sistêmico de Despesas (GESIDE)**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2006.

GUERREIRO, Reinaldo e al. **Fatores Determinantes do Processo de Institucionalização de uma mudança na Programação Orçamentária: uma Pesquisa-Ação em uma Organização Brasileira**. Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ, v. 10, n. 1, p. 59-76, 2005.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C.R. **Political Science and the Three New Institutionalism**. Political Studies, v.44, n.4, p. 936-957, 1996.

INDG. **Manual GMD – Gerenciamento Matricial de Despesas. Projeto “Auxiliando o Governo do Estado do Espírito Santo na Melhoria dos seus Resultados por Meio da Redução de suas Despesas Correntes”**. Instituto de Desenvolvimento Gerencial, abril, 2010. Disponível em: www.seger.es.gov.br/conteudo-download/mais_menos/gmd/manual-GMD-SEGER.pdf Acesso em: 15/10/2010.

_____. **Manual de Treinamento Gerenciamento Matricial de Despesas. Etapa de Acompanhamento**. São Paulo, 2008.

JAEGER, Graciela Elis Reinheimer. **História do Voto no Brasil**. São Leopoldo, maio, 2004.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. New York: HarperCollins, 2nd ed, 1995.

MACHADO, Sérgio Braga. **Utilização de Indicadores de Desempenho na Avaliação de Gestão Realizada pelo TCU**. Monografia apresentada como requisito à obtenção de título de especialista no Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União. Brasília, 2004. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058154.PDF> Acesso em: 7.9.2010.

MARCH, James G. **Como as Decisões Realmente Acontecem: Princípios da Tomada de Decisões nas Organizações**. 1ª ed., São Paulo: Leopardo, 2009.

MARINI, Caio e MARTINS, Humberto. **Um Governo Matricial: Estruturas em Rede para Geração de Resultados de Desenvolvimento**. IX Congresso Internacional Del CLAD sobre La Reforma Del Estado y de La Administración Pública, Madrid, Espana, 2-5 Nov, 2004.

_____. **Gestão Matricial de Resultados**. Em: Governança em Ação. Publix Editora. Brasília, 2009, p. 13-42.

MARINHO, A., FACANHA, L. O. **Dois Estudos Sobre a Distribuição de Recursos para as Instituições de Ensino Superior**. 679. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

MARQUES, Ana Ivone Salmon e al. **A Experiência de Planejamento Integrado, com Foco em Resultados, do Espírito Santo**. II Congresso Consad de Gestão Pública. 2009.

Disponível em: <http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00000031.pdf> Acesso em: 07.10.2010.

MARTINS, Humberto Falcão. **Políticas de Gestão Pública e Ampliação do Controle: Questões a Partir de Experiências Recentes e Perspectivas Futuras.** Disponível em: http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_pe_rigp_temas_gestresult.asp Acesso em: 07.10.2010.

MATOS, Rodrigo Mauro Ruiz. **Gestão Corporativa e Redução de Despesas em São Paulo.** II Encontro de Agentes Públicos. São Paulo, 2011. Disponível em: www.al.sp.gov.br/staticFile/ilp/case_pref_sp.pdf Acesso em: 18.7.2011.

MEDRADO, Luiz Flávio Matos. **Organização da Justiça Eleitoral.** Disponível em: http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=4299 Acesso em: 07.10.2010.

MEYER, J. W. e B. ROWAN. **Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony.** The American Journal of Sociology, v. 83, n. 2, p. 340-363. 1977.

MIRANDA, Marcello Albuquerque. **A Estrutura Organizacional da Justiça Eleitoral Brasileira.** Maio, 2010. Disponível em: http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=4053 Acesso em: 02.04.2011.

MOREIRA, Ilka Maria de Almeida. **A Coleta de Dados das IFES para Alocação de Recursos Orçamentários.** Ministério da Educação, Secretaria de Educação Superior. Brasília, 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/relatoriocoleta2006.pdf> Acesso em: 15/09/2010.

MOTA, Francisco Glauber Lima. **Curso Básico de Contabilidade Pública.** 2ª Ed. Brasília, 2006.

NASSIF, Luis. **A Gestão Pública por Metas nos Estados.** Disponível em: <http://www.advivo.com.br/blog/luinassif/a-gestao-publica-por-metas-nos-estados> Acesso em: 22/03/2011.

NOGUEIRA, Antônio Adias. **Economia e Gestão do Setor Público.** 2009. Disponível em: <http://aulasdeadm.blogspot.com/2011/02/economia-e-gestao-do-setor-publico-egsp.html> Acesso em: 07.10.2010.

PADGETT, J. **Bounded Rationality in Budgetary Research.** American Political Science Review. 1980, 74, p. 354-372.

PONTES, Carla Sena. **A Atuação da Justiça Eleitoral na Fiscalização das Contas dos Candidatos e Partidos Políticos no Brasil.** Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica – PUC/RJ, Rio de Janeiro, 2008.

PORTO, Walter Costa. **O Voto no Brasil. Da Colônia à Quinta República.** História Eleitoral do Brasil, v. 1, Brasília, 1989.

PROTIL, Roberto Max; BARREIROS, Reginaldo Ferreira; MOREIRA, Vilmar Rodrigues. **Caracterização do Processo Decisório em Nível Estratégico nas Cooperativas Agropecuárias do Paraná.** Ribeirão Preto, 2005. Disponível em: www.sober.org.br Acesso em: 07/10/2010.

QUEIROZ, Roberta Graziella Mendes; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. **Inovação no Setor Público: uma Análise do Choque de Gestão (2003-10) sob a Ótica dos Servidores e dos Preceitos Teóricos Relacionados à Inovação no Setor Público.** Revista de Administração Pública – RAP nº 44, maio/junho, 2010.

RIBEIRO, Mariluce Lemos Guetten; PEREIRA, Maurício Fernandes; GARCIA, Janaína Renata. **Mudança e Adaptação Estratégica a partir do Desenvolvimento da Informatização do Processo Eleitoral no Brasil: um Estudo de caso no Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina – TRE/SC.** X Congresso Internacional Del CLAD sobre La Reforma Del estado y de La Administración Pública. Santiago, Chile, 18-21 Oct. 2005.

ROSA, Ana Cristina. **TJRS Cumpriu Maioria das Metas do CNJ para 2010.** Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. 2011. Disponível em : <http://tj-rs.jusbrasil.com.br/noticias/2635383/tjrs-cumpriu-maioria-das-metas-do-cnj-para-2010> Acesso em: 10.8.2011.

ROSSETTO, C. A.; ROSSETTO, A. M. **As Perspectivas Institucional e da Dependência de Recursos e o Processo de Adaptação Estratégica Organizacional.** Disponível em: http://abepro.org.br/biblioteca/ENESEP1999_AO119.pdf Acesso em: 07/10/2010.

_____. **Teoria Institucional e Dependência de Recursos na Adaptação Organizacional: uma Visão Complementar.** *RAE-eletrônica*, v. 4, n. 1, jan./jul. 2005.

SÁ, Carlos Alexandre. **O Gerenciamento Matricial de Despesas.** 2006. Disponível em: <http://carlosalexandresa.com.br/artigos/O-Gerenciamento-Matricial-de-Despesas.pdf> Acesso em: 15/03/2009.

SABBADINI, Francisco Santos. **Análise do Processo Decisório sob a perspectiva da Racionalidade Limitada e da Formação de Conceitos: o Caso da SGB-1.** II Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia – SEGeT 2005. Disponível em: http://www.aedb.br/seget/artigos05/22_artigo.pdf Acesso em 08/10/2010.

SANTOS, André Ricardo Ponce e al. **A Contribuição do Plano Orçamentário como Suporte para o Planejamento Estratégico.** XII SIMPEP, Bauru, novembro, 2005.

SANTOS, Rivaldo Ferreira dos. **Orçamento Participativo: uma Análise dos Fatores Contributivos para a Continuidade da Experiência de Porto Alegre/RS.** Monografia apresentada para a obtenção do grau de especialista pela Universidade Federal da Paraíba. 2004.

SEFAZ/RS. **Ajuste Fiscal Estrutural e Modernização da Gestão Pública.** Disponível em: <http://www.mbc.org.br/mbc/uploads/biblioteca/1207247419.6421A.pdf> Acesso em: 08/10/2010.

_____. **Fazendo Mais com Menos. Informativo sobre Iniciativas de Racionalização e Qualidade do Gasto Público.** Boletim, nº 4, outubro, 2009.

_____. **Projeto Cota Base Zero.** Secretaria de Fazenda do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.sefaz.rs.gov.br/sef/ProgramaCotaBaseZero.aspx> Acesso em: 08/10/2010.

_____. **Relatório GMD Exercício 2009.** Secretaria de Fazenda do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. 2010. Disponível em: <http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/Busca.aspx> Acesso em: 08/10/2010.

SEGER. **Programa de Controle e Eficiência do Gasto Público. Projeto “Implantação da Metodologia Gerenciamento Matricial de Despesas nos Órgãos do Poder Executivo do Governo Estadual do Espírito Santo”.** Gerência de Análise e Controle de Custos – GECON/SUBAD/SEGER, abril, 2010. Disponível em: www.seger.es.gov.br/conteudo-download/mais-menos/gmd/PROJETO-DE-IMPLANTAÇÃO-GMD-NO-GOVERNO-ES.pdf Acesso em 15/10/2010.

SELZNICK, Philip. **Institutionalism “Old” and “New”.** Administrative Science quarterly, v. 41, n.2, Jun, p. 271-277, 1996.

SILVA, Jomara Alves e al. **Planejamento do Consumo como Instrumento de Alcance dos Objetivos Estratégicos da Secretaria de Saúde.** II Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 6-8 Maio, 2009. Disponível em: http://www.seplag.rs.gov.br/upload/Painel_33_Andre_dos_Anjos_formatado.pdf Acesso em: 15/10/2010.

SOUZA, Antonio Artur e al. **Análise das Características da Aplicação do Orçamento Matricial como uma Ferramenta Gerencial: Estudos de Casos.** Minas Gerais, 2010. Disponível em: http://www.furb.br/congressocont/2010/trabalhos/ccg_336.pdf Acesso em: 15/10/2010.

SOUZA, Antônio Ricardo de. **As trajetórias do Planejamento Governamental no Brasil: Meio Século de Experiências na Administração Pública.** Revista do Serviço Público, ano 53, n. 4, out-dez, 2004.

SWAIN, John e HARTLEY, C., Jeff. **Incrementalism: Old but Good?** Evolving Theories of Public Budgeting. Editor John R. Bartle. Amsterdam: Elsevier Science. 2001, pp. 11-28.

TELES, Jorge, e al. **Modernizando a Administração Pública do Estado de Sergipe: Gerenciamento Matricial de Despesas.** II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 31: Qualidade do Gasto Público. Florianópolis, 2008. Disponível em: www.seplag.rs.gov.br/download.asp?nomeArq=Painel_31 Acesso em: 25/09/2010.

TONI, Jackson de. **Planejamento e Elaboração de Projetos. Um desafio para a Gestão no Setor Público.** Porto Alegre, novembro, 2003. Disponível em: [http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/39F91FA48FD37A0B032571C000441F95/\\$File/ManualPlanejamento-DeToniJ.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/39F91FA48FD37A0B032571C000441F95/$File/ManualPlanejamento-DeToniJ.pdf) Acesso em: 25/09/2010.

TRUE, J.; JONES, B.; BAUMGARTNER, F. **Punctuated Equilibrium Theory**. In: Theories of the Policy Process. New York: Westview Press, 1999, p. 96-115.

VASCONCELOS, Geovânia Moura. **A Gestão Orçamentária da UFS no Período de 1998 a 2008**. Dissertação apresentada a Universidade Federal de Sergipe como requisito para título de Mestre. São Cristóvão, 2010. Disponível em: http://www.pos.ufs.br/economia/novo/dissertacoes/a07/GEOVANIA_MOURA_VASCONCELOS.pdf Acesso em: 10/09/2011.

VIEIRA, Nancy de Araújo, e al. **Mais com Menos. Programa de Controle e Eficiência do Gasto Público**. CONGESP, II Congresso de Gestão Pública do Espírito Santo, Vitória, 2010. Disponível em: www.slideshare.net/congesp/trabalhos-congesp-2010. Acesso em: 15/10/2010.

VILHENA, Renata; MARINI, Caio. **Os Acordos de Resultados de 2º Etapa: Alinhando a SEPLAG com a Segunda Geração do Choque de Gestão em Minas Gerais**. 1º Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 26-28 de maio, 2008. Disponível em: [http://institutopublic.com.br/caio/wpcontent/uploads/2008/12/Renata & Caio PE SEPLAG.pdf](http://institutopublic.com.br/caio/wpcontent/uploads/2008/12/Renata_%20Caio_PE_SEPLAG.pdf) Acesso em: 15/04/2011.

_____. **O Choque de Gestão e o Estado para Resultados em Minas Gerais: a Introdução de um Novo Padrão Gerencial nas Administrações Estaduais**. Em: Governança em Ação. Publix Editora. Brasília, 2009, p. 61-78.

VILHENA, Renata e al. **O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da Gestão Pública para o Desenvolvimento**. Belo Horizonte, UFMG, 2006.

VILLELA, Renato. **A Qualidade do Gasto Público**. Desafios do Desenvolvimento, Edição 18, Abril, 2005. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/edições/18/artigo13743-1.php> Acessado em: 20/11/2009.

WANZUIT, Diane Regina Ditz. **Proposta de uma Sistemática de Apoio à Implementação do Orçamento Matricial – O Caso de uma Indústria de Alimentos**. Dissertação apresentada para obtenção de título de Mestre em Engenharia de Produção, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

WILDAVSKY, Aaron. **A Economia Política de Eficiência, Análise de Custo-Benefício, Análise de Sistemas e Orçamento-Programa**. Em Política X Técnica no Planejamento. Editores Ray Bromley e Eduardo Bustelo. Ed. Brasiliense, 1982.

WILDAVSKY, Aaron, DEMPSTER, M., DAVIS, Otto. **A Theory of the Budgetary Process**. American Political Science Review, September, 1996, vol LX, n. 8, 529-547.

XAUSA FILHO, Leônidas. **Abordagens Recentes no Orçamento Público**. 2008.

ZAHARIADIS, N. **Ambiguity, Time and Multiple Streams**. In: Theories of the Policy Process. Edited by Paul A. Sabatier, New York: Westview Press, 1999.

8 ANEXOS

ANEXO I

QUESTIONÁRIO ENCAMINHADO AOS TRIBUNAIS ELEITORAIS AVALIAÇÃO EXECUÇÃO 2009 E 2010

1. Aponte as maiores dificuldades enfrentadas até o momento para alcançar melhor resultado em sua execução.
2. Justificar a não execução da ação XXX
3. Não houve planejamento orçamentário no sistema SIGO para ação XXX. Justifique.
4. Caso haja dificuldades, quais poderiam ser apontadas como impedimentos para otimização de sua execução orçamentária em relação ao planejado no sistema SIGO?
5. Quais são as atividades que este regional pretende desenvolver para melhorar a execução dos RP?

ANEXO II

QUESTIONÁRIO GERENCIAMENTO MATRICIAL DE DESPESAS - GMD

1 - Qual o Órgão em que atua?

2 - Qual a área e a função em que atua?

3 - Há quanto tempo exerce a função?

4 - Qual a sua participação na implementação da sistemática matricial?

5 - Qual a importância do papel da contratação de consultoria na implementação do sistema?

Muito Importante	Importante	Pouco Importante	Nada Importante	Não Utilizado

6 - Como o Sr(a) analisa a adoção do Gerenciamento Matricial de Despesas - GMD (0 - nada apropriada a 10 - muito apropriada)?

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

7 - E em relação ao custo de implementação da sistemática matricial (0 - sem custo a 10 - alto custo)?

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

8 - Quais as dificuldades enfrentadas para sua implementação?

9 - Quais são os benefícios ou pontos fortes decorrentes aplicação da Sistemática Matricial?

10 - Quais foram os pontos fracos ou negativos?

11 - Qual o impacto da aplicação do GMD na redução dos gastos (0 - não observado a 10 - muito alto)?

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

12 - A redução de gastos observada inicialmente manteve-se nos exercícios subsequentes?

--

13 - Caso a resposta da questão anterior seja negativa, quais as despesas mais afetadas?

--

14 - Quais despesas apresentaram melhor desempenho após a implantação da sistemática?

--

15 - Receptividade do pessoal envolvido (0 - muito ruim a 10 - muito boa):

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

16 - Quais problemas culturais tiveram de ser enfrentados?

--

17 - Houve melhora na qualidade dos gastos do Órgão em que atua? (0 - não observada a 10 - muito boa)

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

18 - Qual a frequência de necessidade de reestruturação da sistemática matricial adotada? (0 - não observado a 10 - muito alto)

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

19 - Qual a frequência de observância de anomalias no uso do Gerenciamento Matricial de Despesas - GMD? (0 - não observado a 10 - muito alto)

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

20 - Quais medidas foram tomadas para corrigir as anomalias detectadas?

--

21 - Como foi realizada a preparação da base orçamentária?

--

22 - Como foram definidas, negociadas e atualizadas as metas? À que estão relacionadas?

--

23 - Qual foi o índice de alcance das metas estabelecidas? (0 - não observado a 10 - muito alto)

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

24 - Como foram definidos os indicadores?

--

25 - Quais os principais obstáculos encontrados pelo órgão para mesurar os indicadores de desempenho?

--

26 - Foram testadas outras alternativas para a redução dos gastos no Órgão em que atua?

--

27 - Caso a resposta da questão anterior seja afirmativa, quais seriam tais alternativas? Foram realizadas análises comparativas em relação à Sistemática Matricial implantada?

--

28 - Na sua opinião, qual o grau de maturidade do GMD? (0 - não observado a 10 - muito alto)

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10