

O PLANEJAMENTO NA GESTÃO DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS: Estudo de caso.

JOSÉ JAILSON DA SILVA

Mestre em Administração Pública

Professor – UFRN

RESUMO

O presente trabalho aborda a questão da utilização das ações de planejamento na gestão dos recursos orçamentários e financeiros no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte. A análise buscou mostrar as características presentes nas ações de planejamento implementadas pelo Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte e as mudanças decorrentes da participação dos servidores nesse processo, tomando como referencial teórico os conceitos de gestão planejada, planejamento, participação e execução orçamentária e financeira. A pesquisa indicou que as percepções do corpo gerencial e operacional do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte demonstrou um misto de participação e indefinição no processo de planejamento, tanto na elaboração das propostas de trabalho, como na tomada de decisões.

1 - INTRODUÇÃO

O cenário mundial passa constantemente por mudanças que exigem cada vez mais competitividade por parte dos agentes econômicos. A "globalização" se acelera no momento atual da história da humanidade, e traz consigo remodelagens em toda estrutura social, tanto nas estruturas organizacionais das empresas, quanto na máquina administrativa do governo. Estes setores precisam se adaptar ao ambiente continuamente renovado, de modo que suas ações do presente sejam eficientes e eficazes; e as do passado, revistas ou se necessário corrigidas, para orientar e atender às entidades públicas em suas diferentes missões.

As fronteiras geográficas, econômicas, políticas e culturais vão se rompendo e as distâncias diminuem cada vez mais. Desta forma, evidencia-se que a Gestão Pública vem passando por diversas transformações na forma de gerir os recursos da população. A recente Reforma Administrativa no Brasil demonstra uma filosofia voltada para a eficiência na aplicação dos recursos públicos, possibilitando um benefício social superior ao custo de captação. Desta forma, em qualquer órgão ou instituição, o planejamento ativo dos gestores aliado ao comprometimento dos seus agentes, devem estar interligados, conveniando-os para uma só direção.

Na transição democrática após 1985, a Administração Pública passou a ser alimentada pelas demandas de participação política nos diversos segmentos sociais, culminando com o estabelecimento de um novo texto constitucional, a Constituição promulgada em 05 de outubro de 1988.

Surge, portanto, a necessidade cada vez maior de aperfeiçoar sistemas organizacionais geradores de informações que sirvam de sustentação às decisões tomadas por parte dos gestores da Administração Pública.

A Administração Pública esta conceituada como a atividade funcional concreta do Estado que satisfaz as necessidades coletivas de forma direta, contínua e permanente, com sujeição ao ordenamento jurídico vigente. De acordo com Meirelles (1992, p. 61), administração pública é:

em sentido formal, o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade.

Para atingir tais objetivos, a Administração Pública utiliza o orçamento como meio de gerenciar suas funções. Tal instrumento surgiu com a finalidade precípua de ser uma forma de controlar os gastos públicos.

Consoante Angélico (1995, p. 19), “orçamento público é um planejamento de aplicação dos recursos esperados, em programas de custeios, investimentos, inversões e transferências durante um período financeiro”. Deodoato (apud ANGÉLICO, 1995, p. 19), expressa o orçamento como sendo “na sua mais exata expressão, o quadro orgânico da economia pública”.

Para entendê-lo é necessário conhecer a organização da sociedade, o que significa ter noção a respeito de algumas poucas mas grandes perguntas, cujas respostas dão sentido às nossas vidas. Quem somos? Como vivemos? O que desejamos? Como podemos realizar o que desejamos individual e coletivamente? Como estamos organizados, quem nos governa e como podemos influenciar os governos?

A resposta a essas perguntas é obtida quando se entende a organização da sociedade, cujos elementos principais são:

- atores, que possuem recursos, mandam, fazem coisas e são capazes de resolver os problemas;
- regras, que dizem o que é permitido e o que é proibido fazer;
- acumulações; recursos que possibilitam produzir bens e serviços;
- produção; resultado da combinação do acumulado por atores seus proprietários, para gerar produtos e serviços, satisfazendo as necessidades do cidadão.

Nesse ínterim, faz-se mister esclarecer quais regras, no Brasil, são mais importantes:

- a) a Constituição Federal;
- b) as Constituições Estaduais, que devem respeitar a Constituição Federal;
- c) as Leis Orgânicas dos Municípios, que devem respeitar as Constituições Estaduais e Federal.

Além destas regras, o governo normatizou por intermédio do Decreto nº 200/67 cinco princípios a serem seguidos na Administração Pública: planejamento, descentralização, coordenação, delegação de competência e controle.

Dentre tais princípios enfocaremos o planejamento, acreditando ser este o princípio basilar da administração pública para o alcance dos objetivos traçados e entendendo que os órgãos públicos, com a autonomia de que dispõem, precisam ser administrados com espírito empresarial, com discernimento e rapidez nas ações, além da eficácia no cumprimento dos seus objetivos em prol da sociedade.

Para cumprir as exigências de uma sociedade democrática, é necessário observar os objetivos básicos dispostos no art. 3º, da Carta máxima, *in verbis*:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988, p. 5)

A ruptura com o paradigma tradicional representa a busca pela eficiência, eficácia e efetividade, articulada a racionalidade técnica, assegurada pelo domínio do saber próprio. Assim, o uso do planejamento como instrumento de mudanças constitui um desafio para os gestores de todas as organizações, independente de sua finalidade.

Dessa forma, considerando a Justiça Eleitoral como uma instituição presente em todo o país e o Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte (TRE/RN) órgão componente desta instituição, entende-se oportuno o estudo, ao evidenciar-se que a designação do Gestor dos gastos executados neste Tribunal, recai normalmente em um magistrado, exercendo apenas por um ano o mandato, bem como pelo tema hodierno, principalmente pela possibilidade de oferecer aos administradores dessas organizações, subsídios apoiados em bases científicas que possam contribuir para implementação de novas estratégias voltadas para políticas de maior alcance social.

De acordo com o estatuído nos artigos 14 a 17, da Constituição Federal de 1988, cabe ao Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte atuar como fiscal das regras democráticas, obedecida a composição disposta nos artigos 120 e 121 da Carta Magna. Obediente a isso, o ordenador de despesas, instância maior da organização, deve executar os recursos orçamentários e financeiros da maneira mais adequada possível, em estrita observância à legalidade, à economicidade, e principalmente, deixar evidenciar a supremacia do interesse público sobre o particular.

Nesta ótica, avaliar as ações de planejamento existentes no processo de tomada de decisões do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte, utilizando o planejamento de forma eficaz será um passo significativo.

No Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte são executados em média, a cada ano, recursos da ordem de R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais), de acordo com dados extraídos do SIAFI – Sistema de Administração Financeira do Governo Federal. Destes, aproximadamente 30% (trinta por cento), perfazendo R\$ 9.000.000,00 (nove milhões de reais), referem-se a custeio, ingressos destinados à manutenção da máquina, quantia esta, bastante relevante se compararmos com outras instituições do porte do Tribunal. Estes recursos recebem intervenção direta do ordenador de despesas que deve ser capaz de gerenciá-los da maneira mais adequada possível.

Por conseguinte, o Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio Grande do Norte necessita evoluir com o objetivo de acompanhar o desenvolvimento sócio-econômico-cultural do mundo moderno. Para acompanhar essa evolução, não lhe pode faltar criatividade e inovações. Adotar uma política de desenvolvimento, em especial, do capital intelectual, capaz de habilitar o indivíduo de modo integrado, procurando proporcionar-lhe dignidade, justiça e bem-estar, dando à comunidade um exemplo de grandeza e importância.

Para isso, é preciso conhecer a maneira como funciona esse Tribunal, uma vez que a tendência dos órgãos públicos no Brasil é caminhar para a gestão. Por isso mesmo, considerando ser o Tribunal Regional Eleitoral um órgão que executa suas tarefas, constitucionalmente, com total autonomia administrativa e financeira, torna-se necessário que o ordenador de despesas conheça a estrutura da entidade que dirige. Nesta visão, a pretensão deste estudo é evidenciar as ações de planejamento que influenciam na gestão da execução orçamentária e financeira, a fim de que a Administração possa ser auxiliada na execução de sua despesa e gestão de sua receita.

O problema de pesquisa objeto deste estudo é: **em que medida as ações de planejamento influenciam a gestão dos recursos orçamentários e financeiros no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte?**

As respostas a este problema serão evidenciadas por intermédio da pesquisa científica. O problema relaciona as ações de planejamento à gestão dos recursos orçamentários e financeiros na Administração do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte.

Toda pesquisa científica possui um objetivo a alcançar, o qual é derivado de um problema científico que o pesquisador busca resolver. Ferrari (1982, p. 167), afirma que “a pesquisa tem por finalidade tentar conhecer e explicar os fenômenos que ocorrem no mundo existencial, isto é, a forma como se processam a sua estrutura e função, as mudanças que se operam, e até que ponto podem ser controlados e orientados.” Nesse sentido, o estudo investigativo aqui proposto tem como objetivo geral **identificar de que maneira as ações de planejamento estão influenciando na gestão dos recursos orçamentários e financeiros do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte.**

Os objetivos específicos do estudo proposto são os seguintes:

1. Identificar quais ações de programação existem na gestão dos recursos orçamentários e financeiros;
2. Verificar de que forma estão sendo executados os recursos orçamentários e financeiros;
3. Verificar de que forma está sendo controlada a gestão dos recursos orçamentários e financeiros;
4. Identificar a articulação existente entre as ações de planejamento e a gestão dos recursos orçamentários e financeiros;
5. Identificar as ações de planejamento que podem ser implementadas pelo Tribunal Regional Eleitoral, objetivando melhoria no planejamento da gestão dos recursos orçamentários e financeiros.

As questões de pesquisa que orientarão o estudo são as seguintes:

1. Quais ações de programação existem na gestão dos recursos orçamentários e financeiros?
2. De que forma estão sendo executados os recursos orçamentários e financeiros?
3. De que forma está sendo controlada a gestão dos recursos orçamentários e financeiros?
4. Qual articulação existente entre as ações de planejamento e a gestão dos recursos orçamentários e financeiros?
5. Quais ações de planejamento podem ser implementadas pelo Tribunal Regional Eleitoral, objetivando melhoria no planejamento da gestão dos recursos orçamentários e financeiros?

Na seqüência apresentam-se as bases teóricas que serviram de fundamentação para o estudo. Nesta fase, são abordadas as formas de planejamento, as reformas de estado e a responsabilização dos agentes envolvidos no processo de programação, execução e controle das despesas e receitas públicas.

2 – PANORAMA ATUAL

A política brasileira relativa ao controle dos gastos públicos, apesar da teoria, na prática ainda é deficiente. Se a teoria fosse seguida à risca, não haveria necessidade de implementar outras formas de controle. Todavia, apesar da existência de tantos instrumentos, não pode a população preterir a política de controle social, a transparência de aplicação dos recursos e sobretudo a responsabilização dos agentes detentores do poder público ao longo das respectivas gestões.

Para isso, os cidadãos deverão estar munidos da informação, uma das melhores armas, senão a melhor, para que eles atuem.

Dois grandes aliados que a sociedade democrática terá, no processo atual, serão: a gestão participativa na formulação de políticas públicas, daí a importância do orçamento participativo e a “accountability”, esta última voltada para verificar a prestação de contas da aplicação dos recursos públicos aos cidadãos, como também, a possibilidade de responsabilização dos agentes detentores do poder.

Analisando o momento da política adotada neste País, percebe-se a necessidade de implementar outras formas de controle, visando, consoante Carvalho (1997, p. 10):

- melhorar a relação custo-efetividade da produção de bens e serviços pelo setor estatal;
- melhorar a qualidade desses bens e serviços;
- tornar o setor público provedor de bens e serviços mais responsável perante as necessidades dos consumidores;
- dar aos representantes eleitos maior controle sobre os recursos que foram utilizados.

Com a edição da Lei Complementar nº 101, publicada em 04 de maio de 2000, foram estabelecidos os princípios da boa e regular gestão dos recursos públicos, pressupondo a ação planejada e transparente, determinando para o Gestor público, a exigência de atendimento a limites de gastos com pessoal e com endividamento para os órgãos e poderes relacionados pela norma em questão. Observa-se também outros novos dispositivos e parâmetros que referidos entes devem observar, particularmente no alcance das metas físicas previstas e nos resultados dos programas e ações finalísticos executados.

No Brasil, a responsabilidade do gestor de recursos públicos é derivada do Congresso Nacional, onde se concentram os representantes do povo, e é diante dele que os resultados devem ser avaliados. Por outro lado aponta que essa responsabilidade adquire conotações especiais e muito particulares, devido à fragmentação de poder, em função do grande número de repartições, nas quais as atribuições de responsabilidades e a transferência das mesmas entre os funcionários se produzem com muita intensidade, de maneira a afetar a motivação pessoal. Em virtude disto, aponta-se como principal consequência o surgimento dos conflitos de interesses, o qual por sua vez provoca afetações significativamente “nefastas” no processo decisório das organizações.

O Estado brasileiro, de acordo com Motta (1996), possui fortes remanescências de uma sociedade tradicional de características semi-feudais, ou como evidencia Teixeira (1994), cristalizou-se nessa estrutura um princípio de autoridade altamente centralizada.

Essa máquina é caracterizada por uma estrutura altamente centralizada na tomada de decisões, com uma forte concentração do poder decisório nas mãos dos órgãos superiores, acarretando-lhe sobrecarga de trabalho e absorvendo o tempo que seria destinado às questões vitais, como planejamento e avaliação de suas ações, além de cercear as iniciativas de funcionários, acarretando um desgaste pessoal dos servidores e uma perda considerável de recursos humanos.

Consultando Matus (1996), percebe-se que “planejar” significa calcular a média existente entre o conhecimento e a ação, é o cálculo que precede e preside a ação.

Lopes (1990), vem afirmar que o planejamento, num sentido genérico, consiste num processo que estabelece objetivos, define linhas de ação e planos detalhados para atingi-los e determina recursos necessários à consecução dos mencionados objetivos. É ainda, um método coerente e compreensivo de formação e implementação de diretrizes.

Para Carvalho (apud OLIVEIRA, 1979), o processo de planejamento é organizacional e formal, principalmente nas organizações que têm suas estruturas assentadas sobre a racionalidade implícita na idéia de organização burocrática que induz a pensar a realidade administrativa como racional, controlável e passível de ser uniformizada.

Na mesma linha Rocha (apud OLIVEIRA, 1998, p. 39), evidencia que “o planejamento é um instrumento que busca o conhecimento de uma realidade, integrando diferentes aspectos numa idéia síntese, de forma a permitir intervenções mais seguras voltadas para as metas desejadas”.

Planejar de forma estratégica, de acordo com Oliveira (2002), é definir o processo administrativo que vem a proporcionar a sustentação metodológica para se estabelecer a melhor direção a ser seguida pela organização, visando interação com o ambiente e atuando de forma inovadora e diferenciada. Considera, também, as premissas básicas que a instituição deve respeitar para que o processo estratégico tenha coerência e sustentação decisória.

Um planejamento para ser eficaz, deve ser executado, estrategicamente, de forma permanente, em diversas fases, fundamentado em bases científicas, a fim de que possa produzir os resultados desejados para a instituição. Vejamos algumas dessas fases:

a) Definição da missão: identifica o papel da instituição dentro das diretrizes governamentais, tanto globais, quanto setoriais;

b) Definição da visão de futuro: após definir o ambiente no qual a instituição atua no presente, projeta-se o ambiente a médio e a longo prazo, planejando-se onde e como a instituição deverá estar nesses ambientes futuros;

c) Identificação e definição dos resultados sociais: benefícios, efeitos ou impactos sociais diretos ou indiretos, intencionais ou não;

d) Identificação das atividades-fins e definição dos objetivos estratégicos: identificar as ações desenvolvidas pela instituição na realização da sua missão, bem como a descrição dos resultados gerais no cumprimento da sua missão e que tenham resultado direto no atendimento das necessidades e anseios dos clientes/usuários;

e) Identificação de fatores críticos de sucesso e definição de prioridades estratégicas: identificar o fator crítico como condição necessária para que um objetivo estratégico ou atividade-fim se concretize. Definir prioridades é o escalonamento das estratégias, seguindo um critério de grau de essencialidade.

O planejamento operacional, de acordo com Oliveira (2002) deve conter detalhadamente:

- os recursos necessários para seu desenvolvimento e implantação;
- os procedimentos básicos a serem adotados;
- os produtos ou resultados finais esperados;
- os prazos estabelecidos;
- os responsáveis pela sua execução e implantação.

Para o estudo, utilizaremos o planejamento do tipo operacional ou tradicional, acreditando ser o instrumento que mais contribuirá para melhoria da gestão dos recursos orçamentários e financeiros no âmbito do tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte.

No estudo do sistema de processo orçamentário, as questões conceituais e de estrutura devem ser levadas em consideração tanto quanto os aspectos do processo e da dinâmica procedimental.

O modelo de planejamento orçamentário e financeiro dependerá dos objetivos da empresa de acordo com o que ela deseja alcançar, podendo ser a curto, médio ou longo prazo. Contudo, tal modelo deve ser bastante flexível, capaz de se adaptar às diversas mudanças que poderão ocorrer durante a sua execução.

Exemplificando, Giacomoni (1989, p. 167) evidencia que “o sistema digestivo determina de que forma deve dar-se o processo digestivo, isto é, o funcionamento da digestão”. Associando “sistema” à estrutura e, “processo” a funcionamento.

3 – O TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO NORTE.

A Justiça Eleitoral, segundo MEDEIROS (1995, p. 15), foi instituída em 1932, por intermédio do Decreto-Lei nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932. Tal decreto, ainda em vigor, é o atual Código Eleitoral, o qual unificou a Justiça Eleitoral em todo o estado brasileiro. Nessa mesma data, no Rio Grande do Norte, foi criado o atual Tribunal Regional Eleitoral sob a presidência do Desembargador Luís Tavares de Lira.

Em 10 de junho de 1980 foram inauguradas as atuais instalações, situadas à Praça André de Albuquerque, 535, Cidade Alta. Em 1994, deu-se início o processo de reestruturação do Tribunal, por intermédio da Lei 8.868, de 14 de abril de 1994. Foi criado e posto em prática o atual organograma. Em 1996, com o advento da Lei 9.421, evidenciou-se a atual estrutura dos cargos e salários do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte.

4 – METODOLOGIA DA PESQUISA

A ciência, segundo Rudio (1998, p. 16), tem a pesquisa como o modo próprio de obter conhecimento da realidade empírica. Entre tais modos, está o descritivo, consistindo em abstrair informação do que existe, a fim de poder descrever e interpretar a realidade. Secundando Van Dalen e Meyer, citados por Rudio (1998), observa-se que o estudo descritivo tem por finalidade descobrir de que maneira e por que ocorrem os fenômenos.

Este estudo possui um caráter exploratório e descritivo. Exploratório no sentido de que se propõe a desenvolver e a esclarecer conceitos, como também alterá-los, de modo que forneça a outros estudos, hipóteses pesquisáveis. De acordo com Vergara (2000, p. 45), *“A investigação exploratória é realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado”*.

Também será utilizada a tipologia de pesquisa de campo. De acordo com Vergara (2000), a pesquisa de campo é investigação empírica realizada no local onde ocorre ou ocorreu um fenômeno ou que dispõe de elementos para explicá-lo. Neste tipo de pesquisa serão utilizados formulários.

No presente caso, considerando que a presente pesquisa foi voltada para um estudo de caso, o ambiente da pesquisa a ser analisada consistiu nos agentes envolvidos no planejamento, execução e controle dos recursos orçamentários e financeiros no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Rio Grande do Norte, envolvendo a Coordenadoria Orçamentária e Financeira – COF, com 04 (quatro) servidores, a Seção de Programação Orçamentária e Financeira – SPOF, com 03 (três) servidores, a Seção de Execução Orçamentária e Financeira – SEOF, com 05 (cinco) servidores e a Seção de Contabilidade – SC, com 03 (quatro), totalizando 15 servidores.

A coleta de dados consiste numa etapa de grande importância para a realização de uma pesquisa de cunho científico. Deve, portanto, ser realizada obedecendo a critérios científicos.

Para Bruyne (1977, p. 210):

... a coleta dos dados obedece essencialmente a critérios de fidelidade e de validade, além dos critérios de qualidade (exatidão, precisão dos dados) e de eficiência (custo da informação). Sua validade levanta questões de natureza epistemológica sobre o valor dos processos de coleta e dos próprios dados.

Os instrumentos de coleta de dados são construídos em conformidade com os dados que se deseja alcançar, a partir das questões de pesquisa levantadas.

No presente estudo, foram utilizados dados primários e secundários. As principais fontes de dados consistiram em dados primários procedentes dos agentes envolvidos no processo planejamento, execução e controle dos recursos orçamentários e financeiros.

Para tais servidores, foi aplicado por este pesquisador, um questionário a ser preenchido pelo respondente. Esse questionário é composto de questões abertas, fechadas e de forma de escala Likert. O questionário apresenta 5 partes: I – perfil profissional – 10 questões; II –

informações sobre programação orçamentária e financeira – 14 questões; III – informações sobre execução orçamentária e financeira – 8 questões; IV – informações sobre controle da execução orçamentária e financeira – 10 questões; e, V – articulação entre os setores do TRE/RN – 7 questões.

Em geral na técnica do questionário o pesquisado responde às perguntas sem a presença do pesquisador. No presente projeto de pesquisa, contudo, as respostas foram dadas na presença deste pesquisador, objetivando facilitar o respondente para a adequada compreensão das perguntas, como também para agilizar o retorno dos questionários, o que geralmente não ocorre quando são distribuídos para que se respondam sem a presença do pesquisador e sejam devolvidos posteriormente.

Os dados secundários foram coletados através de documentos existentes: Leis, manuais, portarias, resoluções, organogramas, plano de treinamento bem como dos dados disponíveis em publicações.

5- APRESENTAÇÃO E INTERPRETAÇÃO DA PESQUISA

Neste capítulo serão relatados os resultados da pesquisa com base em técnicas de estatísticas descritivas e análise quantitativa, englobando os dados colhidos por intermédio dos questionários e dos documentos referente às ações de planejamento na gestão dos recursos orçamentários e financeiros do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte.

As ações de programação orçamentária e financeira devem estar voltadas para os planos governamentais, ou seja, deverão colocar-se em função dos recursos orçamentários e financeiros disponíveis. De acordo com a pesquisa, 73% dos entrevistados informaram que os pedidos são efetuados na época própria, 18% afirmaram que isto acontece às vezes e 9% indicaram que isto acontece quase sempre. Isto indica que, apesar de os recursos oriundos do orçamento ordinário não cobrirem todas as necessidades, o tribunal está atento para, na falta de ditos recursos, solicitá-los. Isto reforça a tese de que a gestão não deve usar o planejamento como amarras, uma vez que isto dificultaria o desempenho da entidade em termos de cobertura das demandas do tribunal. O planejamento deve ser usado como instrumento norteador das ações, como um sistema de acompanhamento das mudanças que vierem a acontecer.

Em relação às medidas para aperfeiçoamento e correção dos procedimentos verificados, 56% dos respondentes afirmaram que as medidas necessárias acontecem sempre ou quase sempre. Isto demonstra a tentativa de melhorar os atos de gestão, com o objetivo de melhorar a aplicação dos recursos orçamentários e financeiros no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte. Já 44% dos respondentes às vezes (33%) e raramente (11%).

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) é o órgão que centraliza os recursos destinados à instituição da Justiça Eleitoral. Todas as necessidades aqui encontradas são a ele solicitadas. De acordo com o gráfico 12, 70% dos respondentes informaram que sempre ou quase sempre são efetuados pedidos ao Tribunal Superior Eleitoral. Para os restantes 30%, às vezes (20%) e raramente (10%) são feitos os pedidos correspondentes ao TSE.

Na fase de projeção, de acordo com Oliveira (2002, p. 249), para implementar com mais precisão, é necessário utilizar os relatórios informativos utilizados sobre os trabalhos já executados. Tais trabalhos servirão de base para projetar os gastos públicos durante o ano de gestão. Percebe-se que a maioria (90%) informou que sempre ou quase sempre é projetada mensalmente a despesa de pessoal e custeio.

A execução das despesas na área pública está albergada na lei 4.320/64. Por força de tal ordenamento, o Tribunal tem observado isto com bastante atenção. Não obstante, entendemos que recursos públicos pertencem a todos e merecem o máximo de zelo. Constitucionalmente, os Tribunais Regionais Eleitorais possuem autonomia na gerência de seus recursos, todavia, no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte, de acordo com a pesquisa, esta autonomia não é total. De acordo com a pesquisa, 70% dos respondentes afirmaram que o Tribunal não

possui total autonomia para gerir seus recursos. Apenas 30% afirmaram que o TRE/RN tem total autonomia para gerir os recursos orçamentários e financeiros a ele destinados.

A execução da despesa pública obedecerá aos ditames dos artigos 47 a 74 da Lei 4.320/64. Atendendo a estes dispositivos, 90% informaram que o TRE/RN faz sempre um acompanhamento constante da execução da despesa, em obediência aos preceitos legais.

Com o advento do orçamento-programa, implementado com a Constituição Federal de 05 de outubro de 1988, as despesas públicas são indicadas por áreas de carências, depois de identificados os fins. Estas áreas são identificadas como funções. No Tribunal, os recursos orçamentários, quando autorizados, chegam no seu total, para em seguida serem encaminhados a seus devidos programas de trabalho. De acordo com a pesquisa, 70% entende que são solicitadas sempre nas épocas próprias as alterações do quadro de detalhamento da despesa e 30% informa que isto quase sempre é efetuado.

As organizações públicas, para efeito de controle das dotações públicas, utilizam o cronograma de desembolso, instrumentado de acordo com as necessidades, distribuídas ao longo do exercício social. Consoante os dados coletados, 73% dos respondentes entendem que há controle dos créditos orçamentários e adicionais. Tal controle observará a legalidade dos atos, a fidelidade funcional e o cumprimento do programa de trabalho, conforme estabelecido no art. 58 da Lei 4.320/64.

Em relação a tal observância quanto aos requisitos legais na emissão das notas de empenho, o Tribunal tem sido atencioso. Todavia, para 27% dos respondentes não se observa os requisitos legais, especificamente a emissão prévia de empenho.

A despesa executada nos órgãos públicos deverá obedecer a três fases: empenho, que é o momento em que a autoridade autoriza a realização do ato; liquidação, oportunidade em que se verifica se tal ato foi realizado de acordo com os ditames legais; e o pagamento, época em que quem prestou os serviços ou forneceu os bens deverá receber sua contrapartida. De acordo com a pesquisa, 91% afirmaram que as despesas só são pagas após liquidação e autorização do ordenador de despesas.

Dos recursos orçamentários destinados ao TRE/RN, 70% são utilizados para pagamento de salários. Tais recursos devem ser encaminhados tempestivamente. Este argumento está sob o amparo de Piscitelli (1996, p. 130), o qual afirma que os recursos para pagamento da folha de pessoal somente poderão ser entregues aos agentes financeiros executores na data em que deverá ocorrer o crédito na conta dos servidores.

O fato de os gastos públicos não possuírem identidade, posto que a “coisa pública” é encarada como “coisa de ninguém”, tem sido motivo de preocupação para quem tem o dever de gerir e, obediente a “accountability”, prestar contas. 80% dos respondentes indicam que há um controle efetivo quanto aos aspectos legais e contábeis da despesa pública. Tal percentual precisa ser majorado, uma vez que um detentor de recursos públicos deseja ou sente a necessidade de controla-los integralmente.

Consoante instrução normativa nº 05, de 06 de novembro de 1996, da Secretaria do Tesouro Nacional, cuja observância está prevista SIAFI, órgão de controle dos recursos públicos do governo federal, os entes que integram a administração pública brasileira devem efetuar a conformidade contábil diária, objetivando verificar se os registros da despesa pública estão sendo corretamente aplicados, oportunizando aos servidores que atuam no controle dos recursos públicos verificar se as adequações contábeis no tribunal estão sendo efetuadas dentro dos princípios que norteiam a administração pública.

O manuseio de recursos financeiros - papel-moeda - é a parte mais sensível em qualquer organização, e, por ser sensível, é bastante passível de haver desvios. Na administração pública, isto acentua-se mais ainda, pois há uma carência de identidade dos recursos públicos. Com a implantação do Sistema de Administração Financeira Federal – SIAFI, obrigatório para todo o executivo federal, reduziram-se bastante tais desvios, pois a moeda passou a ser eletrônica, facilitando o controle destes recursos.

Os demonstrativos contábeis elaborados pela Administração Pública devem refletir os resultados alcançados em determinados períodos. A partir daí, deve ser feita uma análise para que se forneçam informações, as quais serão transformadas em diretrizes para melhor escolha, visando a boa e regular aplicação dos recursos públicos. No Tribunal Regional Eleitoral, todavia, não há total e adequada preocupação com a análise dos balancetes e demonstrativos, fato evidenciado na pesquisa, em que mais da metade (55%) entende não acontecer sempre o estudo desses instrumentos.

Para a variável “controle”, 64% dos agentes entendem haver sempre controle dos contratos, observância normativa do Decreto nº 200/67. Evidenciando que o controle dos atos administrativos é ato basilar da administração pública, devendo ser obedecido literalmente. No entanto, 36% dos agentes responderam que quase sempre e às vezes o controle dos contratos firmados pelo TRE/RN, ocorre.

O sistema atual do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte está amparado na lei nº 4.320/64, a qual dispõe sobre elaboração e controle de orçamento. Todavia, considerando que agentes são os responsáveis pelo encaminhamento dos atos de gestão, entendemos ser possível a busca de novas ferramentas direcionadas à melhoria da qualidade dos serviços prestados ou à disposição da sociedade. De acordo com a pesquisa, 36% dos entrevistados afirmaram não conhecer o processo decisório. Isto demonstra que o sistema necessita ser mais transparente, vez que nem todos os servidores envolvidos conhecem como as ações neste Tribunal são conduzidas.

Morgan (1996, p. 87), à luz dos ensinamentos, evidencia que o enfoque da tomada de decisão em organizações tem criado uma nova forma de pensar sobre como as entidades realmente operam e tem feito contribuições à compreensão do planejamento organizacional. As organizações, de maneira genérica, não podem ser perfeitamente racionais, posto que os seus membros têm habilidades limitadas para o processamento de informações, consoante Simon apud Morgan (1996, p. 85).

As decisões, quando tomadas coletivamente, têm um alcance superior àquelas tomadas isoladamente, individualmente. No Tribunal isto tem se refletido de maneira substancial. A pesquisa demonstrou que a minoria (9%) dos agentes envolvidos acha que sempre são realizadas e avaliadas as reuniões com as chefias.

6- CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

6.1 - Conclusão

A partir da interpretação das informações recolhidas com a pesquisa de campo realizada na Coordenadoria de Orçamento e Finanças, órgão vinculado à Secretaria de Administração e Orçamento do Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte, e apoiando-se no referencial teórico, instrumento que dá sustentação ao respectivo trabalho, foi possível chegar a diversas conclusões.

Assim, em relação às ações de planejamento na gestão dos recursos orçamentários e financeiros, pode-se afirmar que, apesar de estar sempre em evidência nos relatórios de gestão e discursos dos agentes decisores, tais ações de planejamento, mesmo com todo esforço, ainda não estão consolidadas. Percebe-se que o grande mote do processo de execução orçamentária e financeira no Tribunal tem sido a ausência de discussões e de formas de encaminhamento das ações de planejamento que serviriam como guia para as decisões das autoridades superiores. Isso causa certas expectativas, tanto no nível gerencial, em todas as linhas de comando, como nos subordinados.

Entre as variáveis que dificultam a ação dos decisores, destacam-se a falta de acompanhamento e avaliação das ações diretivas, da participação mais evidente dos subordinados nos resultados alcançados, e também da indefinição de algumas diretrizes gerais dentro da área.

A falta de coordenação é facilmente identificada no momento em que se questiona como se encontra a cooperação entre os setores/seções, posto que poucos contribuem para melhorar a interação objetivando alcançar resultados mais satisfatórios. Percebe-se também que a instituição não vem utilizando o planejamento, mesmo em sua forma tradicional, para acompanhamento dos resultados. Também há preocupação visível em melhorar os meios, de forma a torná-los mais eficientes e eficazes.

A maioria das ações de planejamento da gestão dos recursos orçamentários e financeiros tem sido aplicada convenientemente. Todavia, a busca pela integração entre tais ações não tem alcançado o resultado esperado. Tal fato tem ocasionado uma heterogeneidade de procedimentos dentro da área operacional, o que significa a diversificação das ações dentro das unidades operacionais.

Os instrumentos de comunicação são considerados deficientes. Em grande parte, são originados do centralismo arraigado na instituição em nível local e nacional. A deficiência de uma comunicação mais ativa prejudica o processo das ações de planejamento, criando resistências à interação de servidores, aumentando a distância entre o nível tático e operacional e gerando descomprometimento dos servidores que não estão envolvidos diretamente no processo.

O TRE/RN não adota um modelo específico de execução dos recursos orçamentários e financeiros. Essa indefinição gera dúvidas para os servidores operacionais e cria dificuldades de conceituação de metas e objetivos naqueles que tomam a última decisão. Isso fica melhor explicitado no momento que são questionados dois pontos: de que maneira ocorre o processo decisório e se de fato o Tribunal possui autonomia para tomar suas decisões.

As ações são executadas sempre ou quase sempre de forma adequada, obedecendo aos ditames da lei, posto que se trata de atos administrativos, e todo ato administrativo é regrado por forças normativas. Quando os servidores são convidados a agirem fora desta área, ou seja, quando é necessário tomar uma decisão, é perceptível que eles se apresentam com precaução exagerada, haja vista indicarem que, apesar da autonomia do tribunal anotada na constituição federal, pouco se tem sentido no momento de encaminhar ações direcionadas à execução dos recursos orçamentários e financeiros.

A insegurança para fazer intervenções, apresentar propostas ou dar sugestões tem limitado a participação nas discussões das metas e diretrizes, não permitindo uma concepção mais holística dos objetivos da entidade.

Isto posto, verifica-se que o processo de planejamento das ações deverá ser mais participativo, tanto na elaboração das propostas de trabalho (objetivos e diretrizes) como na tomada de decisões, a qual se mostra de forma centralizada, contrariando a realidade atual prevista na reforma administrativa do Estado Brasileiro.

É com base nesse diagnóstico institucional da Justiça Eleitoral que se consegue observar se as mudanças estão acontecendo, envolvendo os servidores em busca de melhores alternativas para soluções de problemas, quer sejam de ordem operacional ou gerencial.

6.2 - Recomendações

Ser administrador não é tarefa fácil. Quando se trata de administrar a “coisa pública”, essa tarefa torna-se mais árdua, visto que o administrado, quando possui as informações, cobra com mais rigor a prestação de contas de seus recursos. E quando o administrador lida com recursos materiais e humanos, torna-se ainda mais complicado. Todavia, não se deve encarar isso como obstáculo. Deve-se buscar novas soluções para os problemas que surgirem. Pensando assim, é sempre tempo de renovar, de aprender a aprender e aprender.

No decorrer do trabalho pôde-se evidenciar os aspectos que atrapalham a gestão dos recursos públicos. A partir do momento que se tem ciência de tais variáveis, os gestores podem procurar formas de erradicá-las, no intuito de melhorar o processo de execução da “coisa pública”.

Algumas variáveis merecem atenção, destacando-se:

- A ausência de articulação entre os setores tem impedido o processo de execução da despesa pública;

- O desconhecimento do controle atrapalha os servidores quando são questionados sobre ações necessárias ao andamento do ato administrativo. Estes por desconhecerem tais informações, travam o processo;

- Há a necessidade de avaliar melhor as ações e dar conhecimento aos servidores, posto que muitos atos são encaminhados e acabam não alcançando seu objetivo, já que nascem sem saber que direção tomar;

- A cooperação entre os setores é carente. É necessário que haja mais atenção para com esta nesse momento.

Destarte, com um detalhamento e conhecimento das ações de planejamento na gestão dos recursos orçamentários e financeiros por parte dos servidores envolvidos diretamente ou indiretamente, coordenado com um programa de gerenciamento no tratamento das informações, os gestores poderão acompanhar com maior precisão as suas ações, o que trará melhores resultados e, conseqüentemente um maior alcance dos recursos aplicados em pró da sociedade.

Bem como, que este estudo possa servir como um passo inicial para outros estudos, melhorando e buscando novas alternativas para melhoria da aplicação dos recursos públicos.

7. REFERÊNCIAS

1. ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 8. ed. São Paulo/SP: Atlas, 1995.
2. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PÚBLICO. **Aspectos gerais dos orçamentos públicos e síntese quantitativa do orçamento da união de 1999**. 15 de dez 1999. Disponível em: <<http://www.abop.org.br/síntese.html>>. Acesso em 15 de jan 2002.
3. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília/DF: Senado, 1988.
4. _____. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências.
5. _____. **Lei nº 4320**, 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.
6. _____. **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.
7. _____. **Lei complementar nº 101**, de 40 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
8. _____. **Lei nº 10.171**, de 05 de janeiro de 2001. Estima a receita e fixa a despesa da união para o exercício financeiro de 2001.
9. _____. **Lei nº 10.266** de 24 de julho de 2001. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2001 e dá outras providências.
10. CASTRO, Róbison Gonçalves. **Finanças Públicas**. 2. ed. Brasília/DF: Vestcon, 1996.
11. DANTAS, Sivanildo de Araújo. **A justiça eleitoral também é história**. Revista eleitoral, Natal/RN. v. 8. n. 2. Jul./dez.1995. 89 p.
12. FREITAS, Fernando. **Reflexão sobre o processo orçamentário**. 03 de mar 2002. Disponível em: <<http://www.virtual.server.com.br>>. Acesso 10 de fev 2002.
13. GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 6 ed. São Paulo/SP: Atlas, 1996.

14. GRANJEIRO, J. Wilson; CASTRO, Róbison G. de. **Administração pública**. 5. ed. Brasília/DF: Vestcon, 1999.
15. GUERRA, Evandro Martins. O controle da administração pública no sistema constitucional brasileiro. **Fórum de contratação e gestão pública**. v.1, n. 1, jan./2002. Belo Horizonte/MG: FÓRUM 2002.
16. KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 5. ed. São Paulo/SP: Atlas, 1996.
17. KROETZ, César Eduardo Stevens; MATOS, Wilson Castro de; FONTOURA, José Roberto de Araújo. Aplicação da teoria geral dos sistemas à Contabilidade. **Revista Brasileira de Contabilidade**, Brasília/DF, v. 27, n. 114, p. 20-28, nov./dez. 1998.
18. LIMA, Severino Cesário de. **Implantação de um sistema de auditoria interna na UFRN**. Natal/RN: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 1996 (Monografia).
19. MACHADO Jr. J. Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada**. 2. ed. Rio de Janeiro/RJ: IBAM, 1995.
20. MATUS, Carlos. **Adeus senhor presidente: governantes governados**. Tradução: Luís Felipe Rodriguez del Riego. São Paulo/SP: FUNDAP, 1996.
21. MAWAD, Ana Paula. **Accountability e controle social**. Instituto de Direito Administrativo e Responsabilidade Fiscal. Curitiba: Zênite, 2002. n. 3.
22. MEDEIROS, Ivoncsio Meira de. **A justiça eleitoral no RN**. Revista do cinquentenário, Natal/RN. v. 1, 1999.
23. _____. **O poder judiciário no RN**. 1818-1992. Brasília/DF, 1996.
24. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo/SP: Malheiros editores, 1998.
25. MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO E GESTÃO. **Orçamento**. 15 de dez 1999. Disponível em: <<http://www.mog.gov.br/SOF/index.htm>>. Acesso em 10 de jan 2002.
26. MOTTA, Paulo Roberto. **Gestão contemporânea: a ciência e arte de ser dirigente**. Rio de Janeiro/RJ: Record. 7 ed., 1996.
27. NASCIMENTO, José Olavo. A orçamentação da despesa. **Revista Brasileira de Contabilidade**, Brasília/DF, v. 25, n. 100, p. 90-91. jul./ago. 1996.
28. OLIVEIRA, Francisco Marconi. **Planejamento e participação no contexto da gestão pública brasileira: o caso da 4ª região fiscal da secretaria da receita federal**. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 1998. (Dissertação).
29. PISCITELLI, Roberto Bocaccio et al. **Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública**. 4. ed. São Paulo/SP: ATLAS, 1995.
30. REIS, Heraldo da Costa. Princípios fundamentais de contabilidade: resolução nº 750-93 do Conselho Federal de Contabilidade e a Lei 4.320/64. **Revista Brasileira de Contabilidade**, Brasília/DF, v. 25, n. 100, p. 32-44, jul./ago. 1996.
31. REZENDE, Fernando. **Finanças públicas**. São Paulo/SP: Atlas, 1979.
32. RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal Regional Eleitoral. Resolução nº 001, de 1994. **Regimento Interno**, 1994.
33. _____. Tribunal Regional Eleitoral. Resolução nº 001, de 1997. **Regulamento da Secretaria**, 1997.
34. ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte/MG: DEL Rey, 1994.
35. ROCHA, Juan Stuardo Yazile. Saúde e planejamento: novos paradigmas. **Revista de Administração Pública**, São Paulo/SP. v. 32, p. 135-145, mar./abr., 1998.

36. SILVA, José Jailson da. **Controle e execução orçamentária no tribunal regional eleitoral do rio grande do norte: um estudo de caso**. Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 1996 (Monografia).
37. SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo**. 2. ed., São Paulo/SP: Atlas, 1991.
38. VIEIRA, Carlos. **Auditoria governamental**. Universidade Federal do Paraná, 1995.