

IZA ANGÉLICA CARVALHO DA SILVA

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA E O ORÇAMENTO POR
RESULTADOS: uma reflexão sobre a execução orçamentária e
financeira no período 2004 a 2007**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional da Universidade do Estado da Bahia como requisito parcial para a obtenção do grau de **MESTRE em Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional**, na Linha de Pesquisa em Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Prof^a. Doutora Ana Maria Ferreira Menezes

**Salvador
2009**

TERMO DE APROVAÇÃO

IZA ANGÉLICA CARVALHO DA SILVA

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA E O ORÇAMENTO POR RESULTADOS: uma reflexão sobre a execução orçamentária e financeira no período 2004 a 2007

Dissertação aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em
Políticas Públicas, Gestão do Conhecimento e Desenvolvimento Regional,
Universidade do Estado da Bahia – UNEB, pela seguinte banca examinadora:

Ana Maria Ferreira Menezes – Orientadora _____
Doutora em Administração, Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Universidade do Estado da Bahia - UNEB

Elias de Oliveira Sampaio _____
Doutor em Administração, Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Universidade do Estado da Bahia - UNEB

Reginaldo Souza Santos _____
Doutor em Economia, Universidade de Campinas (UNICAMP)
Universidade Federal da Bahia - UFBA

Salvador, 28 de abril de 2009.

DEDICATÓRIA

*À Deus, que proporcionou a minha passagem por aqui,
Aos meus pais Antonio e Ivone, por me ensinarem a aprender
Ao meu avô Inocêncio (in memoriam) e à tia Esmeralda,
pelos primeiros passos educacionais.*

Aos meus irmãos:

*Ivando, vou estar sempre ao seu lado
e Ivan, pela amizade, sempre.*

À Alexandre, por todo o apoio incondicional.

AGRADECIMENTOS

Esta é a fase mais difícil do trabalho, agradecer a todos que participaram direta ou indiretamente para a elaboração desta pesquisa, pois se não for bastante cuidadosa, posso cometer a indelicadeza de esquecer de lembrar de alguém.

Agradeço a Deus por ter me proporcionado a conclusão de mais um desafio em minha vida. Pois tenho consciência dos percalços e intempéries que atravessei até chegar a esta fase e, certamente, sem a Sua ajuda, não teria sido possível concluir. Obrigada, Senhor!

Um agradecimento especial a minha orientadora, a professora. Dra. Ana Menezes, por ter me ajudado a buscar e a encontrar o rumo da minha pesquisa, quando na verdade nem sabia por onde começar. Quero agradecer-lhe, antes de qualquer coisa, pela paciência que teve comigo, pelos ensinamentos e dicas de pesquisa e pelas horas de leituras gastas no meu trabalho. Suas sugestões nunca soaram arrogância de quem detém o nobre título de Doutora, mas foram sempre úteis, sempre bem-vindas e acabaram por constituir-se neste trabalho. Agradeço-lhe por ter me ensinado a arte de pensar o trabalho acadêmico com rigor e a buscar a disciplina, propiciando-me a fundamentação básica, sem a qual este trabalho não teria sido escrito. Suas sugestões ao manuscrito levaram a sucessivas revisões do texto, cujas eventuais falhas, são de minha inteira responsabilidade, e reconheço que teriam sido mais numerosas se não fosse por sua crítica constante e incisiva. Ana, muito obrigada mesmo!

Todos os que realizam um trabalho de pesquisa sabem que não o fazem sozinhos, embora seja solitário o ato da leitura (em nossos tempos) e o do escrever. O resultado de nossos estudos foi possível apenas pela cooperação e pelo esforço de outros antes de nós. Por isso, quero agradecer à professora Sônia Cavalcanti (*in memoriam*), minha primeira professora nas aulas do Mestrado que me fez pensar sobre a Ciência Política, e a todos os outros professores que nos doaram um pouco do seu valioso saber. Ao professor Dr. Elias Sampaio, pelas aulas de Macroeconomia com as quais mais me identifiquei (*hic*), ao lado também das aulas de Orçamento Público, ministradas pela professora Ana. Ao professor Dr. Luiz Carlos dos Santos, por nos embeber à pesquisa científica.

Aos colegas do Mestrado, pelo apoio, pela ajuda recíproca, pelas críticas, pelos incentivos, pelos nossos incansáveis debates sobre tudo. Em especial à Ricardo, Celinha, Priscila e Olympia, eternos amigos, apesar da distância, jamais serão esquecidos.

Aos colegas da UNEB, minha segunda casa, que tiveram grande participação em minha vida profissional, também agradeço: Paulo Fernando Lago, Ana Cristina Machado, Professor Luiz Carlos, Lídia Pimenta, Silvia Luiza, Mirian Costa, Edson Alves, Isaac Villa Flor e a todos os que contribuíram para esta pesquisa. Aos meus amigos da ASTEC, que sempre me apoiaram para a conclusão deste trabalho, pois sempre souberam da importância que esta qualificação representava em minha formação acadêmica e profissional. Alexandre, Edna, Ana Paula, Clara, Graça Pimentel, Emiliana e Daiane, muito obrigada pelo apoio de vocês!

Aos amigos do Departamento de Camaçari, professores Vicente Brandão, Lúcia Leiro, Gilson Dourado e Karina Mizuki, obrigada por amenizarem os momentos de stress acadêmico, vividos em nosso ambiente, com a constante alegria e bom-humor transmitidos. Gilson, obrigada pela paciência em me ajudar a lidar os dados estatísticos! À Angelita, Uilames, Thyara e Seu Luiz, nosso suporte acadêmico.

A todos os colegas do Departamento de Ciências Humanas em Salvador, local onde iniciei a minha vida acadêmica como professora substituta, ao professor Jairo Roberto Freitas Ramos (*in memorian*), primeiro a me falar sobre a implantação deste programa *stricto sensu*. Meu agradecimento onde você estiver!

Um agradecimento muito especial a todos os meus alunos, aos passados, aos presentes e aos que virão. Àqueles que se interessaram e quiseram saber sobre ela. Que também se angustiarão, ao me verem ansiosa em sala de aula, pela sua conclusão. “- Professora, e o mestrado?”, “- *Teacher*, e a dissertação?” Pois é, ei-la aqui. Compartilho também com vocês esta alegria. Que seria de mim sem vocês? Vocês me ajudaram a descobrir uma das coisas que mais gosto de fazer na vida: estar e aprender com vocês. Em nossa incansável e incessante busca pela construção de uma sociedade mais correta, mais justa e menos desigual. Não percam a esperança, é só uma questão de tempo. Lembrem-se, vocês serão os gestores de amanhã, meus beija-flores!

Aos meus amigos extra-universidade e extra-trabalho, pela amizade, sempre. Antonio Carlos - o mais-valia - e Alessandra. D. Ju (*in memorian*), obrigada por tudo!

Aos amigos da minha ambiência espiritual, obrigada pelo amparo e conforto. Neide lhe sou muito grata!

Minha família merece poucas palavras, mas aquelas que me são mais caras. Obrigado por vocês existirem. Obrigado por depositarem em mim a confiança para todas as horas. Sei que vocês se orgulham por eu ter atingido uma etapa que nenhum outro de nós tinha atingido antes. Mas este orgulho que sentem por mim, converto numa obrigação de a cada dia ser mais digna de representá-los. D. Ivone e Seu Antonio, obrigada, pela existência que vocês me proporcionaram, o exemplo de vocês me fez forte e muito me ensinou da vida. Meus irmãos, Ivan e Ivando, vocês são a perpetuação do nosso passado e são os meus eternos amigos, apesar da distância em que vivemos.

À minha metade, que por vezes, certamente, deve ter detestado a mim e a este trabalho, pois ele nos levou a sacrificar muitos momentos em que poderíamos ter desfrutado juntos. Ainda assim, sempre me apoiou e incentivou principalmente quando me via sem um rumo definido a seguir e, o melhor de tudo, sempre me cobrou para que eu continuasse e concluísse mais esta etapa.

EPÍGRAFE

Acreditar no sonho é o primeiro passo para torná-lo realidade.

Iza Angélica

“Se você pensa ou sonha que pode, comece.

Ousadia tem poder, genialidade e mágica.

Ouse fazer e o poder lhe será dado.”

Goethe

RESUMO

O setor público tem a obrigação de fornecer um amplo leque de necessidades sociais em contínua expansão exigindo uma gestão rigorosa dos recursos públicos limitados para poder cumprir suas obrigações sociais internas. A gestão de recursos públicos tem sido objeto de aperfeiçoamento e transformação em todo o mundo, visando otimizar a utilização do dinheiro colocado à disposição da Administração e permitir o alcance dos objetivos pretendidos. Diante destas questões, suscitou-se a inquietação em instituir a Universidade do Estado da Bahia – UNEB, uma instituição pública, gratuita, mantida pelo governo do Estado, através da Secretaria de Educação, como objeto de estudo desta pesquisa. O objetivo principal da pesquisa é analisar a execução orçamentária da UNEB durante o período 2004-2007, identificando se esta atendeu às demandas dos vinte e nove Departamentos e se preservou os princípios de economia, eficácia, eficiência e efetividade para a intensificação dos resultados esperados através da execução orçamentária da UNEB. Para viabilizar a execução desta pesquisa, o método utilizado é o estudo de caso e o método de análise é de predominância quantitativa. A partir da pesquisa chegou-se a conclusão de que diante destas questões, deve-se reiterar a necessidade de efetivação de mudanças na gestão orçamentária-financeira-administrativa, de forma a contemplar o orçamento por resultados como um importante elo de ligação entre o planejamento operacional e os resultados reais e efetivos oferecidos à comunidade acadêmica, sobretudo, com vistas ao seu desenvolvimento e aprimoramento do ensino superior e ao estabelecimento das finanças públicas, seguindo assim o modelo que já apresenta nos países de economias mais avançadas.

Palavras-chave: orçamento por resultados, gasto público, execução orçamentária, gestão pública, planejamento, Departamentos, UNEB.

ABSTRACT

The public sector has an obligation to provide a wide range of social needs in a constantly expanding demand careful management of limited public resources in order to fulfill their social obligations within. The management of public resources has been the subject of improvement and transformation in the world to optimize the use of money available to the Board and enable the achievement of intended goals. Faced with these issues, led to unrest in establishing the University of Bahia - UNEB, a public, free, maintained by the State Government through the Department of Education, as an object of this research. The main goal of research is to analyze the budgetary execution of UNEB during the period 2004-2007, identifying whether it met the demands of the twenty-nine provinces and preserved the principles of economy, effectiveness, efficiency and effectiveness for the enhancement of the expected results through budget execution of UNEB. To enable the execution of this research, the method used is the case study and method of analysis is predominantly quantitative. From the research reached the conclusion that on these issues, we must reiterate the need for effecting changes in budget management and financial and administrative, to cater for the budget results as an important link between planning operational and actual results and offered troops for the academic community, particularly with a view to its development and improvement of higher education and the establishment of public finances, thus following the model already introduced in countries with more advanced economies.

Keywords: budgeting for results, public spending, budget execution, public management, planning, Departments, UNEB.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Distribuição geográfica dos Departamentos da UNEB	41
Figura 2 – Organograma da UNEB	46
Figura 3 - Plano Estratégico da UNEB	89
Figura 4 - Estrutura do Planejamento na UNEB	100
Figura 5 - Plano Plurianual 2008-2011	105
Figura 6 - Estrutura Programática da UNEB – PPA 2008-2011	106

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução Orçamentária da UNEB, no período 2002-2008	19
Tabela 2 – Evolução Orçamentária das IES – BA, no período 2002-2007	21
Tabela 3 – Modificações Orçamentárias da UNEB, no período 2004-2007	115
Tabela 4 – Classificação Econômica da Receita – 2004	133
Tabela 5 – Composição do Orçamento Inicial – 2004	134
Tabela 6 – Classificação Econômica da Despesa – 2004	135
Tabela 7 – Orçamento Proposto x Orçamento Aprovado – 2004	136
Tabela 8 – Composição do Orçamento até Dezembro – 2004	136
Tabela 9 – Recursos do Tesouro Estadual (Fontes 00 e 14) – 2004	137
Tabela 10 – Recursos de Outras Fontes (40, 31, 61, 63 e 64) – 2004	138
Tabela 11 – Orçamento Atual x Orçamento Executado – 2004	139
Tabela 12 – Composição do Orçamento Inicial – 2005	139
Tabela 13 – Classificação Econômica da Despesa – 2005	140
Tabela 14 – Orçamento Proposto x Orçamento Aprovado – 2005	141
Tabela 15 – Composição do Orçamento até Dezembro – 2005	141
Tabela 16 – Recursos do Tesouro Estadual (Fontes 00 e 14) – 2005	142
Tabela 17 – Recursos de Outras Fontes (40, 31, 61, 63 e 64) – 2005	143
Tabela 18 – Orçamento Atual x Orçamento Executado – 2005	143
Tabela 19 – Composição do Orçamento Inicial – 2006	144
Tabela 20 – Classificação Econômica da Despesa – 2006	145
Tabela 21 – Orçamento Proposto x Orçamento Aprovado – 2006	145
Tabela 22 – Composição do Orçamento até Dezembro – 2006	146
Tabela 23 – Recursos do Tesouro Estadual (Fontes 00 e 14) – 2006	147
Tabela 24 – Recursos de Outras Fontes (40, 61, 63 e 64) – 2006	148
Tabela 25 – Orçamento Atual x Orçamento Executado – 2006	148

Tabela 26 – Composição do Orçamento Inicial – 2007	149
Tabela 27 – Classificação Econômica da Despesa – 2007	150
Tabela 28 – Orçamento Proposto x Orçamento Aprovado – 2007	150
Tabela 29 – Composição do Orçamento até Dezembro – 2007	151
Tabela 30 – Recursos do Tesouro Estadual (Fontes 00, 14 e 60) – 2007	152
Tabela 31 – Recursos de Outras Fontes (40, 61, 63 e 64) – 2007	152
Tabela 32 – Orçamento Atual x Orçamento Executado – 2007	153
Tabela 33 - Comparações por Fontes de Recursos - Orçamento Aprovado (2004-2007)	154
Tabela 34 - Comparações por Fontes de Recursos - Orçamento Final (2004-2007)	154
Tabela 35 – Comparativo do Orçamento Total (Inicial x Final x Executado) 2004-2007	155
Tabela 36 – Comparativo do Orçamento do Tesouro e FIES (Inicial x Final x Executado) 2004-2007	155
Tabela 37 – Comparativo do Orçamento de Outras Fontes (Inicial x Final x Executado) 2004-2007	156
Tabela 38 – Comparações Orçamentárias - 2004-2007	157
Tabela 39 – Execução do Orçamento de acordo com a Fonte de Recursos	164
Tabela 40 – Execução Geral do Orçamento dos Departamentos, por fonte de recursos	165
Tabela 41 – Execução Detalhada do Orçamento dos Departamentos, por fonte de recursos	167
Tabela 42 – Tabela Comparativa do Orçamento dos Departamentos – Proposto x Aprovado – 2005 e 2006	171

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Critérios Práticos para a Construção de Indicadores

Quadro 2 - Departamentos por Município e Território de Identidade – Bahia

Quadro 3 - Departamentos Por Campus, Unidade Gestora, Território de
Identidade e Município - UNEB/Bahia – 2008

Quadro 4 - Programas de Governo – Ações: Projetos e Atividades

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	15
1.2 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA	19
1.3 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO	20
1.4 OBJETIVOS	21
1.5 METODOLOGIA DA PESQUISA	22
1.6 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO	28
2 A UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	30
2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS DA INSTITUIÇÃO UNIVERSITÁRIA	30
2.2 HISTÓRIA DA UNEB	36
2.3 A MULTICAMPUS E AS ATIVIDADES INDISSOCIÁVEIS: ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO	38
2.4 A ABRANGÊNCIA DO MODELO DESCENTRALIZADOR DA UNEB E A AUTONOMIA DEPARTAMENTAL	44
3 POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL COMO INSTRUMENTOS DE GESTÃO PÚBLICA	54
3.1 POLÍTICA PÚBLICA: UMA PRIMEIRA APROXIMAÇÃO	54
3.2 POLÍTICAS MACROECONÔMICAS	62
3.3 POLÍTICA PÚBLICA E PLANEJAMENTO	69
4 PLANEJAMENTO NA UNEB E ASPECTOS CONCEITUAIS DO ORÇAMENTO	82
4.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E GESTÃO POR RESULTADOS	82
4.2 PLANEJAMENTO E GESTÃO PÚBLICA NA UNEB	85
4.3 ORÇAMENTO PÚBLICO: CONCEITOS DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA – FINANCEIRA E SUA ESTRUTURA NORMATIVA	94
4.3.1 Plano Plurianual - PPA	102
4.3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO	108
4.3.3 Lei Orçamentária Anual – LOA's	109
4.3.4 Créditos adicionais	112
4.3.5 Execução da Despesa Pública e o Controle	113
4.3.6 Programação Financeira	115

5 O ORÇAMENTO POR RESULTADOS E O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO NA UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA	122
5.1 ORÇAMENTO E GESTÃO PÚBLICA POR RESULTADOS	122
5.2 CONJUNTURA ORÇAMENTÁRIA DO PERÍODO 2004-2207	130
5.2.1 Performance do Exercício Financeiro de 2004	131
5.2.2 Performance do Exercício Financeiro de 2005	138
5.2.3 Performance do Exercício Financeiro de 2006	143
5.2.4 Performance do Exercício Financeiro de 2007	148
5.2.5 Análise Comparativa por Fonte de Recursos – Orçamento Aprovado x Final	152
5.2.6 Análise Comparativa do Desempenho da Execução Orçamentária do Período	156
5.3 AS DESPESAS PÚBLICAS DOS DEPARTAMENTOS SÃO PRODUTIVAS? O PROBLEMA NÃO É SÓ A QUANTIDADE	162
6 CONCLUSÃO	173
REFERÊNCIAS	178
ANEXOS	185
ANEXO A - Execução Orçamentária – Financeira – Exercício 2004	
ANEXO B - Execução Orçamentária – Financeira – Exercício 2005	
ANEXO C - Execução Orçamentária – Financeira – Exercício 2006	
ANEXO D - Execução Orçamentária – Financeira – Exercício 2007	
ANEXO E - Orçamento dos Departamentos – Série Histórica 2004-2009	

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Os governos e as instituições enfrentam na atualidade grandes desafios. Garantir que está obtendo o maior benefício possível dos fundos públicos que gastam em suas organizações é um deles. Outro é o de demonstrar ao público a sua transparência e a capacidade de prestar contas, assim como o uso de adequadas práticas administrativas. O governo não só deve ser econômico, eficiente e eficaz como deve ser capaz de demonstrá-lo.

O setor público tem a obrigação de fornecer um amplo leque de necessidades sociais em contínua expansão exigindo, pois, uma gestão rigorosa dos recursos públicos limitados para poder cumprir suas obrigações sociais internas.

A existência de recursos públicos limitados e escassos e a crescente exigência de maior qualidade de vida por parte da população, o considerável crescimento experimentado pelo setor público, assim como a grave crise social, econômica, e financeira atualmente existente nos diferentes países do mundo, responsável por profundos desequilíbrios das estruturas sociais e econômicas e pela perda de confiança da sociedade nas instituições públicas e seus governantes, o grande volume e complexidade de operações que realiza a administração pública, todos esses fatos não deixam lugar para dúvidas quanto à imensurável necessidade de introduzir conceitos, amplamente aplicados no setor privado, de economia, eficácia e eficiência nas atividades que realizam os gestores do setor público, de modo a estimular o aparato produtivo e fortalecer a relação oferta-procura de bens e serviços para a sociedade.

Um dos principais problemas que atinge as administrações públicas contemporâneas é a corrupção, e esta muitas vezes relacionada à falta de controle adequado sobre uma determinada gestão, implica um conjunto de atos que resultam no uso indevido dos recursos pertencentes ao Estado em benefício próprio ou de terceiros. Como alimento para o vício da corrupção, encontra-se nas administrações públicas contemporâneas, entre outras falhas, um crescimento da burocracia sem a devida adaptação dos sistemas de controle, acompanhado de desordem administrativa, falta de transparência nas transações governamentais realizadas,

incoerência das leis ou ausência delas, clientelismo político, influência de partidos políticos nos processos de controle, inexistência, obsolescência e inadequação dos sistemas de controle, nos quais predomina o critério quantitativo sobre o qualitativo e legal da questão.

O termo gestão pode ser tratado como sinônimo de administrar, envolvendo, em alto grau, o processo de tomada de decisões, o que, no setor público corresponde a cuidar de bens alheios. A distribuição em forma razoável dos recursos de que se dispõe, visa obter os melhores resultados da gestão

A gestão de recursos públicos tem sido objeto de aperfeiçoamento e transformação em todo o mundo, visando otimizar a utilização do dinheiro colocado à disposição da Administração e permitir o alcance dos objetivos pretendidos.

Diante destas questões iniciais, suscitou-se a inquietação em instituir a Universidade do Estado da Bahia – UNEB, uma instituição pública, gratuita, mantida pelo governo do Estado, através da Secretaria de Educação, como objeto de estudo desta pesquisa.

A instituição está presente geograficamente em todas as regiões do Estado, estruturada no sistema multicampia. A complexidade de sua estrutura está diretamente ligada ao seu papel social, possui 29 departamentos sediados na capital e em 24 centros regionais de médio e grande portes, situados em 14 regiões econômicas e em 18, dos vinte e seis territórios de identidade.

A UNEB tem buscado planejar as suas ações em cumprimento com as determinações do governo, estabelecendo metas que contribuem para o desenvolvimento social, cultural e econômico em sua área de influência, buscando otimizar a aplicação dos recursos no desenvolvimento dos projetos e atividades finalísticas, bem como na manutenção da universidade.

A Universidade apresenta como peças de planejamento o Plano de Desenvolvimento Institucional, o Planejamento Estratégico e o Plano Operativo Anual, além daquelas recomendadas pela Carta Magna – o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei dos Orçamentos Anuais.

O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), segundo UNEB (2009a, p.14), constitui-se em um dos instrumentos de planejamento adotados pela Universidade e busca estabelecer, juntamente com o Plano Estratégico, um conjunto

de políticas, diretrizes, estratégias, ações, objetivos e metas com o objetivo de fortalecer as áreas acadêmicas e administrativas, modernizar a gestão administrativa, ampliar os investimentos e racionalizar a aplicação dos recursos de modo a preparar a instituição para que possa exercer um papel de destaque no desenvolvimento estadual.

Na Universidade, inclui-se ainda como instrumento de planejamento o Plano Operativo Anual - POA, que tem procurado estar integrado e compatível com as disposições acima referidas. É necessário focar que esse instrumento oferece suporte ao desenvolvimento das atividades acadêmicas e gerenciais, principalmente por seu caráter participativo, consubstanciando a gestão democrática, objetivo e conquista de toda a comunidade universitária.

Através desse instrumento, a universidade busca a consolidação do processo de planejamento, ao organizar as ações, estabelecer metas e prioridades, alocar recursos, acompanhar e avaliar os projetos e atividades de Ensino, Pesquisa e Extensão desenvolvidos nos diversos Departamentos. A partir de sua elaboração anual, ele também se constitui concretamente em um instrumento capaz de reunir e apresentar, por meio de projetos, as novas idéias, análises e discussões, provenientes de cada célula que compõe a Universidade.

O POA, enquanto instrumento de planejamento, procura expressar de forma clara e precisa as ações que serão realizadas, assim como as metas estabelecidas frente aos objetivos selecionados e determinados, voltados para o atendimento das demandas comunitárias, contribuindo para o crescimento sócio-cultural, econômico e científico-tecnológico das diversas regiões onde a UNEB está inserida.

Conforme já comentado anteriormente, o crescimento da demanda de serviços públicos e a escassez de recursos para atendê-los têm feito do trabalho na área de planejamento, orçamento e controle da gestão dos recursos públicos, um constante exercício para adequar os gastos às disponibilidades financeiras.

Analisar e comentar a infraestrutura de controle e qualidade dos gastos públicos em uma localidade geográfica ou determinado órgão requer conhecimento sobre seu contexto e sobre o seu desempenho político-institucional e administrativo.

Por outro lado, as discussões que envolvem o tema políticas públicas e desenvolvimento regional no Brasil atualmente vêm ganhando notoriedade, em virtude dos brutais indicadores que traduzem uma sociedade marcada por profundas

desigualdades econômicas, como também pela questão da reforma do Estado, identificado como historicamente ineficiente.

É nesta conjuntura que é relevante analisar o orçamento por resultados da UNEB, no período de 2004 a 2007, e o seu impacto sobre a execução orçamentária-financeira das suas unidades orçamentárias e gestoras. A partir desta perspectiva, também serão considerados os efeitos das modificações orçamentárias legais sobre a programação e sobre a execução financeira da despesa pública.

Observa-se que o orçamento total da Universidade em 2004 foi de R\$ 120.259.000,00 (Cento e vinte milhões, duzentos e cinqüenta e nove mil reais) e em 2007 apresentava-se no patamar de R\$184.518.000,00 (Cento e oitenta e quatro milhões, quinhentos e dezoito mil reais), ou seja, nota-se um aumento substancial da ordem de 65%. Deste montante, os recursos oriundos do tesouro estadual foram os responsáveis pela manutenção das ações finalísticas e, sobretudo, de custeio desta Universidade, inclusive com o pagamento da folha de pessoal. Pelo quadro abaixo, faz-se uma primeira aproximação com o cenário orçamentário que tem permeado a Universidade nestes últimos sete anos:

Tabela 1 – Evolução Orçamentária da UNEB, no período 2002-2008

EVOLUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA UNEB - 2002 a 2008 (Todas as fontes)			
ANO	FONTES DO TESOIRO	OUTRAS FONTES	TOTAL (R\$)
2002	89.601.000	16.439.000	106.040.000
2003	90.997.000	14.367.000	105.364.000
2004	95.750.000	24.509.000	120.259.000
2005	113.339.000	27.459.000	140.798.000
2006	131.427.000	28.519.000	159.946.000
2007	154.179.000	30.339.000	184.518.000
2008	175.954.411	53.329.050	229.283.461

Fonte: SIPLAN. Acesso em: 30 mar 2009.

O desenvolvimento da pesquisa pretende focar mais especificamente o impacto do orçamento da UNEB sobre as ações indissociáveis de ensino, pesquisa e extensão, no âmbito de suas unidades gestoras, considerando-se ainda as despesas realizadas com o custeio.

1.2 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Visando delimitar ainda mais o objeto da pesquisa, todo o esforço envidado ao desenvolvimento deste trabalho é direcionado para as transformações induzidas a partir da introdução de uma concepção específica de orçamento-programa, presente na maioria dos países desenvolvidos, onde a preocupação social com o resultado final apresentado à sociedade sobrepõe-se a aspectos políticos do gasto público.

Este trabalho procura trazer à tona uma reflexão sobre o gasto público na Universidade do Estado da Bahia, através da gestão orçamentária-financeira das unidades gestoras, em termos dos resultados alcançados ao longo desse período, parametrizando-se o estudo pela política orçamentária do Estado da Bahia, os reflexos gerados sobre o orçamento da instituição e, principalmente, os impactos diretos deste orçamento sobre o seu produto final, considerando-se a sua execução orçamentária.

Através dessa análise, também são considerados os princípios que fundamentam a adequada execução do gasto público. São eles: economia (menor custo com qualidade), eficiência (controle de desperdícios com o aprimoramento das práticas administrativas e operacionais), eficácia (atingimento dos objetivos e metas programados) e efetividade (avaliação de custo-benefício, continuidade dos resultados alcançados).

Pergunta-se então:

- 1) Como se deu a execução da UNEB durante o período de 2004 a 2007?
- 2) A execução atendeu às necessidades de manutenção da UNEB, através do atendimento das demandas dos vinte e nove Departamentos que integram a estrutura descentralizada da instituição?
- 3) Esta execução preservou os princípios de economia, eficiência, eficácia e economicidade do gasto público, requisitos indispensáveis à implementação dos orçamentos por resultados?

Portanto, o que se espera é contribuir para uma compreensão mais próxima da realidade, assim como proporcionar um sentido mais social aos resultados que serão encontrados a partir desta pesquisa acadêmica.

A Universidade do Estado da Bahia vem crescendo a cada exercício financeiro, no entanto, os resultados que são observados podem não estar contribuindo efetivamente para o crescimento na oferta das atividades de ensino, pesquisa e extensão, assim como pode não estar atendendo aos princípios de economia, eficiência, eficácia e economicidade, para a excelência na execução do investimento público.

Nesse contexto, o objeto de estudo, como já dito, é a Universidade do Estado da Bahia, por se constituir na maior Universidade pública do Estado da Bahia, em termos orçamentários, considerando-se a extensão do seu raio de abrangência, dentro do Estado, conforme pode ser constatado na tabela abaixo:

TABELA 2 – Evolução Orçamentária das IES – BA, no período 2002-2007

EVOLUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DAS IES - BA (2002 a 2007)				
Recursos do Tesouro 2002 a 2007 – Recursos do FIES 2007				
ANO	UNEB	UEFS	UESB	UESC
2002	89.601.000	54.827.000	37.691.000	32.390.000
2003	90.997.000	58.907.000	42.311.000	36.334.000
2004	95.750.000	66.211.000	47.780.000	40.826.000
2005	113.339.000	78.128.000	60.207.000	50.050.000
2006	131.427.000	89.078.400	70.221.800	56.947.800
2007	154.179.000	104.286.000	82.575.000	67.123.000

Fonte: SIPLAN. Acesso em: 30 mar 2009.

1.3 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

O desenvolvimento de atividades, desde muito cedo, nas áreas de Execução Financeira, Planejamento e Orçamento Público, assim como a concomitante formação em Ciências Econômicas e o estudo de temas vinculados à Economia do Setor Público, sempre exerceram grande fascínio na tentativa de entender a lógica existente entre as despesas públicas vinculadas às instituições de ensino superior do Estado da Bahia e o resultado social que vem sendo devolvido à sociedade, ainda que não possa ser negligenciado o interesse político que permeia as decisões tomadas, na maioria das vezes, através de meros atos discricionários.

Por outro lado, o estudo também é particularmente interessante porque, segundo Arretche (2003, p. 2) é inegável o recente crescimento dos estudos na área de políticas públicas no Brasil e, segundo, porque o crescente interesse por essa

temática está diretamente relacionado às mudanças recentes da sociedade brasileira. O intenso processo de inovação e experimentação em programas governamentais, assim como as oportunidades abertas à participação nas mais diversas políticas setoriais despertaram não apenas uma enorme curiosidade sobre os “micro” mecanismos de funcionamento do Estado, como também revelaram o grande desconhecimento sobre sua operação e impacto efetivo gerado.

Considere-se também o fato de que esta pesquisa se constitui em um trabalho pioneiro na área, considerando-se que busca realizar uma análise envolvendo uma instituição pública de ensino superior, o seu orçamento público e o resultado do seu gasto, oferecido às instâncias da sociedade, sendo aferido através da mensuração realizada por indicadores de desempenho, principalmente o que aferirá a eficácia da execução orçamentária, observando-se o atingimento dos objetivos propostos, a partir da fixação dos tetos orçamentários da despesa pública, a ser realizada ao longo do exercício financeiro.

Sendo assim, salienta-se a singularidade desta pesquisa não somente pelas razões acima apontadas, mas também pelo fato de que ela pode subsidiar a UNEB no planejamento de sua execução orçamentária.

1.4 OBJETIVOS

O objetivo principal da pesquisa é analisar a execução orçamentária da UNEB durante o período 2004-2007, identificando se esta atendeu às demandas dos vinte e nove Departamentos e se preservou os princípios de economia, eficácia, eficiência e efetividade para a intensificação dos resultados esperados através da execução orçamentária da Uneb.

Diante desta perspectiva, como objetivos específicos, pretende-se:

a) Averiguar o fato de que as unidades orçamentárias e gestoras poderão se constituir em pontos de estrangulamento - designação do componente que limita o desempenho ou capacidade de todo um sistema - se não houver uma iminente reavaliação orçamentária-financeira por parte da administração pública, em função do direcionamento dos gastos públicos hoje prevalecentes;

b) Demonstrar que o princípio da eficácia do gasto público nem sempre é atendido, de acordo com dados quantitativos mensuráveis, observando-se a execução da despesa e a viabilidade de expansão das atividades acadêmicas envolvidas no processo educacional;

c) Comparar a receita orçada com a despesa realizada, no período em estudo (2004-2007), com o propósito de relacioná-las com o planejamento realizado na universidade e os resultados alcançados;

d) Aferir a aplicação efetiva dos indicadores de economia, eficiência, eficácia e efetividade na realização dos investimentos públicos direcionados à UNEB.

1.5 A METODOLOGIA DA PESQUISA

Para viabilizar a execução desta pesquisa, o método utilizado será o estudo de caso em que, segundo Andrade (1993, p. 98), os fatos são observados, registrados, analisados, classificados e interpretados, sem que o pesquisador interfira em seus resultados. Ou seja, os fenômenos do mundo físico e humano são estudados, mas não manipulados pelo pesquisador.

Citando Oliveira (1997, p. 114), “o estudo descritivo possibilita o desenvolvimento de um nível de análise em que se permite identificar as diferentes formas dos fenômenos, sua ordenação e classificação”.

O método de análise é de predominância quantitativa. Onde, no entendimento de Silva (2000, p. 20), a pesquisa quantitativa “considera que tudo pode ser quantificável, o que significa traduzir em números, opiniões e informações para classificá-los e analisá-los”. Tal método, justifica-se, sobretudo, por ser uma forma adequada para entender a natureza do fenômeno investigado. Desse modo, apesar da pesquisa ter consistido no levantamento dos números contidos nos relatórios contábeis disponíveis, o que lhe dá uma conotação quantitativa, a pesquisa busca verificar a reflexologia da execução orçamentária da universidade sobre os resultados orçamentários observados, a partir do corte temporal estabelecido.

As técnicas de pesquisa utilizadas são a documentação indireta, a pesquisa bibliográfica e a observação direta intensiva. O campo de observação, ao qual se aplica o tema desta análise, abrange, sobretudo, os demonstrativos e relatórios contábeis. Esta observação é propiciada pela fácil acessibilidade aos dados

orçamentários necessários à pesquisa, em virtude de desenvolver atividades inerentes a gestão orçamentária.

Os dados necessários à realização do trabalho foram pesquisados a partir de informações buscadas em sistemas de informações estatais, como por exemplo, o SIPLAN (Sistema Informatizado de Planejamento) e o SICOF (Sistema de Informações Contábeis e Financeiras). Nestes sistemas, tem-se o acesso tanto a informações inerentes às peças de planejamento (Plano Plurianuais - PPA's, Leis de Diretrizes Orçamentárias - LDO's e Leis dos Orçamentos Anuais - LOA's), como os dados da própria execução orçamentária-financeira vinculados às ações de manutenção, ensino, pesquisa e extensão no corte temporal já definido da UNEB.

A coleta dos dados é possibilitada via a pesquisa bibliográfica e documental onde é subsidiada por consultas a endereços eletrônicos, livros, ensaios, artigos, dissertações e teses. De acordo com Andrade (1993, p. 99), a diferença entre as duas formas de análise é que a pesquisa bibliográfica faz uso de fontes secundárias, isto é, livros e outros documentos bibliográficos. A pesquisa documental, por sua vez, fundamenta-se em dados primários originais, que não foram utilizados em nenhum estudo ou pesquisa, como dados estatísticos, documentos históricos, dentre outros.

A pesquisa documental, baseada em documentos primários, propiciou a coleta de dados extraídos de relatórios orçamentários e financeiros o que se constituíram em objeto de estudo. Os objetivos buscados foram inicialmente obtidos dos orçamentos, pelos seus valores originalmente orçados, levando-se em consideração, num segundo momento, os créditos adicionais (autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na lei de orçamento), analisando, portanto, o orçamento executado e seu impacto sobre os resultados finais oferecidos à comunidade acadêmica.

O procedimento para a coleta de dados foi efetuado através de pesquisas intrasistema, visando à obtenção de documentos necessários à realização da pesquisa, quer fossem relatórios, quer fossem demonstrativos, quer fosse outro qualquer documento que viesse a subsidiar o desenvolvimento da pesquisa.

A partir da coleta de dados e da base teórica, procedeu-se uma pré-análise para verificar a adequação destes dados aos objetivos propostos nesta pesquisa. A

análise de dados fez-se através da verificação dos números consignados aos orçamentos e demais documentos consultados (documentos oficiais, publicações parlamentares, documentos jurídicos, fontes estatísticas, publicações administrativas, em forma de memorandos, regulamentos, ofícios, boletins, relatórios de pesquisas e tabelas estatísticas) com o propósito de atender aos objetivos geral e específicos propostos no trabalho.

A seleção dos dados supracitados que dão suporte à pesquisa foi feita, inicialmente, através de pesquisas exploratórias, que depois convergiram para a construção de um referencial quantitativo e qualitativo de informações relevantes sobre o tema da pesquisa em estudo, dando-se ênfase aos objetivos do trabalho.

A coleta de informações foi feita através de pesquisas realizadas em relatórios de atividades da instituição, planos estratégicos, planos operativos anuais e programas oficiais do Estado (SICOF - Sistema de Informações Contábeis e Financeiras e do SIPLAN - Sistema de Planejamento). A respectiva tabulação, por sua vez, obedeceu criteriosamente a regras científicas que buscaram identificar causas, efeitos e outros aspectos considerados necessários à compreensão do objeto de estudo da pesquisa, quando se tratar de dados qualitativos; e fez-se o uso dos indicadores de desempenho, para determinação da amostra por segmento, para a aferição de resultados quantitativos, de forma a garantir a fidedignidade dos números que vieram a ser obtidos.

É nesta perspectiva que ao final do trabalho, serão apresentados os dados extraídos do SICOF e do SIPLAN, ambos do Estado da Bahia, referentes à execução orçamentária e financeira, e a partir daí serão analisados os resultados alcançados, a fim de aferir se, em termos de desempenho, a execução foi suficientemente capaz de atender ao objetivo do gasto público.

Nesse contexto, indicadores de desempenho, segundo Grateron (1999, p. 9), podem ser definidos como descritos a seguir:

Indicadores de desempenho são unidades de medição que permitem acompanhar e avaliar em forma periódica, as variáveis consideradas importantes em uma organização. Esta variação é feita através da comparação com os valores ou padrões correspondentes preestabelecidos como referência, sejam internos ou externos à organização.

Os indicadores não se constituem em um objetivo, mas em ferramenta ou meio de avaliação através da sua comparação com padrões preestabelecidos. Para

utilizar os indicadores de forma correta, é necessário responder, dentre outras, a algumas questões como: O que será medido? Qual a informação necessária? Quais são os valores de comparação ou referência (padrões)? Como será obtida a informação? Para responder a estas perguntas é necessário conhecer as condições ou características qualitativas dos indicadores.

Os atributos, também chamados de indicadores, devem ser capazes de medir as atividades realizadas, os resultados obtidos, os recursos utilizados e a sua comparação com os valores-padrão predefinidos devem permitir identificar variações importantes. A validade de um indicador e sua força, para avaliar uma gestão, depende de suas qualidades. Ainda, de acordo com o autor, as principais qualidades de um atributo são:

- a) Relevância: os valores fornecidos devem ser imprescindíveis para controlar, avaliar, tomar decisões, prestar contas, estabelecer corretivos;
- b) Pertinência: adequação do indicador para que o se quer medir e sua validade no tempo e espaço;
- c) Objetividade: o cálculo deve considerar as magnitudes do valor. Não há possibilidades de interpretações erradas;
- d) Sensibilidade: a unidade de medição do indicador deve ser eficaz, para permitir identificar pequenas variações, se estas são de importância;
- e) Precisão: a margem de erro deve ser calculada e aceitável, ou seja, que não distorça sua interpretação;
- f) Custo-benefício: o custo para obter o resultado aplicação do indicador deve ser menor que o benefício da informação que fornece e, ao mesmo tempo, deve ser fácil de calcular e de interpretar. (GRATERON, 1999, p. 09)

Um requisito prévio para formular indicadores de avaliação de desempenho é que a instituição pública defina os objetivos que orientarão, a médio e longo prazos, sua atuação, e que estes objetivos se traduzam em planos de ação com metas concretas e verificáveis. Para dispor destas definições existem distintas metodologias que apontam para a elaboração de “cartas de navegação”, cenários desejados ou imagem-objetivo de até onde necessita e quer ir a organização. A metodologia mais difundida para obter estas definições no interior das instituições públicas nos últimos quinze anos tem sido o planejamento estratégico. Apesar desta metodologia ter estado presente no setor privado desde a década de 1950, sua popularidade para o setor público surgiu na segunda metade dos anos oitenta.

Na Universidade, serão utilizados dados inerentes ao planejamento da instituição, bem como os seus desdobramentos, a exemplo do orçamento aprovado

(inicial), executado e o efetivamente aferido, o planejamento estratégico e o plano operativo anual.

O planejamento estratégico, conforme será analisado posteriormente, é um processo estruturado que permite à organização especificar sua missão e papel dentro da estrutura do Estado. A partir desta missão, se definem seus objetivos estratégicos e se estabelecem metas de gestão, estes insumos orientam e priorizam o processo de construção de indicadores ao concentrar os recursos e a avaliação de desempenho nas áreas estratégicas.

A maior parte dos critérios tem um sentido comum, porém a geração de forma participativa é consubstancial ao êxito da implementação e merece tópico à parte. Em muitos países durante a formulação orçamentária se detecta um divórcio no interior das instituições entre os funcionários responsáveis pela unidade de orçamentos e as unidades operativas, ou entre estas e a unidade de planejamento. Se esta situação se reproduz no processo de construção de indicadores, estes não refletirão cabalmente no desempenho da instituição, produzindo-se uma lacuna operativa, orçamentária ou de planos, de acordo com o caso.

No quadro1 a seguir, podem-se observar as variáveis que são consideradas para a elaboração de um indicador.

Critério	Descrição
Pertinência	Deve referir-se aos processos e produtos essenciais que desenvolve cada instituição para refletir o grau de cumprimento de seus objetivos institucionais. A medição de todos os produtos ou atividades que realiza a instituição gera uma saturação de informação, tanto no interior da organização como fora desta.
Homogeneidade	A unidade de produto deve ser equivalente entre si, em termos de volume de trabalho e de recursos. Se não se dá a equivalência, para alcançar as metas se tenderá a executar somente as ações que demandam relativamente menos recursos, postergando ou anulando as mais custosas ou complexas, que geralmente são as que têm um maior impacto sobre a gestão institucional.
Independência	Os indicadores devem responder fundamentalmente às ações que desenvolvem e controlam a instituição ou às variáveis do entorno que se vejam afetadas diretamente por essas ações. Não pode estar condicionado a fatores externos, tais como a situação geral do país, o trabalho legislativo do parlamento ou a atividade conexa de terceiros (públicos ou privados).
Custo	A obtenção da informação para a elaboração do indicador deve ser a custos que tenham correlação com os recursos investidos na atividade.
Confiabilidade	Digno de confiança, independente de quem realize a medição. Em princípio, a base estatística dos indicadores deve estar em condições de ser auditada pelas autoridades da instituição e examinada por observadores externos.
Simplicidade e Compreensividade	Existe uma tensão entre ambos critérios: se devem cobrir os aspectos mais significativos do desempenho, porém a quantidade de indicadores não pode exceder a capacidade de análise dos usuários, tanto internos como externos. Os indicadores devem ser de fácil compreensão, livres de complexidades.
Oportunidade	Deve ser gerado no momento oportuno dependendo do tipo de indicador e da necessidade de sua medição e difusão.
Não-redundância	Deve ser único e não repetitivo.
Focalizado em áreas controláveis	Focalizado em áreas suscetíveis de corrigir no desempenho dos organismos públicos gerando por sua vez responsabilidades diretas nos funcionários e pessoal.
Participação	Sua elaboração deve envolver no processo a todos os atores relevantes, com o fim de assegurar a legitimidade e reforçar o compromisso com os objetivos e indicadores resultantes. Isto implica ademais que o indicador e o objetivo que pretende avaliar seja o mais consensual possível no interior da organização.

Quadro 1 - Critérios práticos para a construção de Indicadores

Fonte: Dirección de Presupuestos de Chile (1995): "Guía para la Construcción de Indicadores de Desempeño en los Servicios Públicos". Documento Técnico. Ministerio de Hacienda de Chile

Para o estudo de caso em tese, são objeto de análise os indicadores de avaliação da gestão pública observados em Grateron (1999, p. 11), tais como: **efetividade** (comparação dos resultados alcançados versus o ideal), muitas vezes é

utilizada como sinônimo de **eficácia**. Esta última refere-se ao grau de consecução dos objetivos programados, ao passo que a **eficiência** refere-se à quantidade, tipo, custo, qualidade dos recursos utilizados para atingir esses objetivos e a **economia**, por sua vez, concerne à consideração do custo dos recursos utilizados no processo, confrontando o que se paga por estes recursos com o que se deve pagar. Por enquanto, pode-se observar que o que há de comum nestes conceitos é o atingimento dos objetivos programados.

Após a análise da situação atual, via tabulação e aferição dos dados, são feitas sugestões e delineados parâmetros que convalidem ou não as expectativas propostas a partir dos objetivos relacionados.

Partindo dessa premissa, espera-se avaliar a melhora efetiva na qualidade e na quantidade das atividades desenvolvidas pela instituição, no que tange, sobretudo, aos aspectos vinculados às suas atividades fins de ensino, pesquisa e extensão.

1.6 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

Diante destas explanações iniciais, o trabalho está estruturado, além desta introdução, em quatro fases distintas, onde se procura abordar o tema estudado, subdividindo-o em quatro capítulos.

No capítulo 2, aborda-se a estrutura da Universidade do Estado da Bahia em seu aspecto histórico; a multicampia e as atividades indissociáveis de ensino, pesquisa e extensão e a abrangência e o modelo descentralizador. Todavia, antes de analisar a UNEB, fez-se uma análise sobre a instituição Universidade.

No capítulo 3, desenvolve-se uma análise acerca da importância do planejamento governamental e da política pública, como instrumento de gestão pública, reiterando-se os aspectos conceituais do planejamento, do planejamento estratégico e da gestão por resultados. O orçamento público e o controle das ações, analisando-se a história, a estrutura normativa do orçamento, os conceitos de gestão orçamentária-financeira e a conjuntura orçamentária do período 2004-2007, também são analisados neste capítulo.

O processo orçamentário-financeiro e o produto final na Universidade do Estado da Bahia é o tema do capítulo 4, que é abordado através do enfoque do

orçamento e da gestão pública; da rigidez orçamentária e investimento público; e do gasto público em que se pressupõe que o problema não é só a quantidade, mas também a qualidade do dispêndio público.

E por último, são elaboradas as conclusões em que são apresentados os principais argumentos desenvolvidos pela pesquisa realizada, constatando-se ou não as hipóteses propostas pelo trabalho.

2 A UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS DA INSTITUIÇÃO UNIVERSITÁRIA

Um dos grandes desafios da universidade é conviver com um conjunto de áreas de conhecimento, sem conseguir atingi-las com a mesma eficiência, isto é, com a mesma qualidade. Mantém-se, entretanto, a tradição característica da organização universitária, ou seja, o trato do conhecimento, na sua totalidade.

Nesse contexto, para se entender a diferença entre universidade e as demais instituições de ensino superior que lidam com o conhecimento, deve-se observar a sua pesquisa e a conseqüente transmissão e aplicação dos resultados aferidos. Esta é, portanto, uma das particularidades das universidades que as fazem diferentes das demais instituições de ensino superior.

Sob a ótica da organização administrativa, parafraseado Pimenta (2002, p.28), a universidade é a mais desenvolvida e complexa organização dentre as que se destinam ao cultivo do saber. Absorve a universalidade do conhecimento organizado e atua com o objetivo de transmiti-lo, enriquecê-lo e aplicá-lo, colocando-o a serviço da sociedade. Ela se constitui em uma organização em que, tendo a responsabilidade de qualificar e capacitar permanentemente os indivíduos, deve impulsionar a pesquisa e o desenvolvimento científico, proporcionar a descoberta de novas tecnologias, contribuindo assim para o crescimento socioeconômico e cultural da comunidade, da região e do país em que está inserida. E é nesta perspectiva que o trabalho realiza um contraponto entre o dispêndio público realizado na universidade e o alcance dos objetivos para os quais ela foi elaborada.

As sociedades vêm sendo constituídas, desde o surgimento da instituição universitária no século XI até os nossos dias, procurando sempre, sob a sua mediação, refletir as transformações experimentadas pela humanidade, fundindo-se conhecimento, ciência, poder e política, no curso da história.

O Ensino Superior no Brasil tem seu marco em 1808, com a chegada da família real que tomou a iniciativa de criar algumas escolas profissionais, em um contexto social de crescente valorização da certificação profissional que permitisse a incorporação no mercado de trabalho e o desempenho de ocupações que

utilizassem conhecimentos. A Instituição Universitária no país somente passou a existir no século XX, de forma tardia, não só no panorama mundial como no período da colonização espanhola.

No Brasil, em 18 de fevereiro de 1808, observa-se a fundação do Colégio Médico-Cirúrgico da Bahia, em razão das precárias condições de saúde pública da Colônia e da vinda de numerosos médicos na corte portuguesa, em virtude da doença mental de D. Maria I. Logo após, com a transferência da corte para o Rio de Janeiro, foi criada a Faculdade de Medicina, com a Cadeira de anatomia no Hospital Militar do Rio de Janeiro, acrescidas das áreas médica e cirúrgica em 05 de novembro deste mesmo ano; expedição do decreto de 23/02/1808 que instituiu a Cadeira de Ciência Econômica, inspirada na abertura dos portos, a ser administrada por José da Silva Lisboa.

A universidade e a imprensa, instituições urbanas tiveram nascimento tardio no Brasil, quando comparamos o nascimento da Universidade em outras partes do globo. A medicina, portanto, segundo Serpa *apud* Midlej (2004, p. 110), instala-se na Bahia, juntamente com um conjunto de escolas profissionais. Assim, é na gênese da formação social brasileira que se encontra a compreensão de escolas superiores tardias e a implantação da universidade associada ao processo urbano-industrial que se desenvolveu nas últimas seis décadas.

A Bahia, expressão mais significativa da formação histórica da sociedade brasileira, por ser centro do poder colonial, também é a expressão histórica da gênese do ensino superior.

Após a criação dos cursos de medicina na primeira década do século XIX, sucederam-se, durante o processo do ensino superior, a criação dos cursos politécnicos e de direito.

Ainda de acordo com a pesquisa de Midlej (2004, p. 110):

(...) no Brasil, a instalação de Instituições de Ensino Superior em determinadas localidades, dada a sua natureza, são levados em consideração aspectos infra-estruturais, materiais e sociais, composição dos orçamentos públicos, estrutura de gastos públicos, impactos sobre comportamentos individuais e coletivos, sobre a economia, cultura, política e história locais. Isso porque esses espaços detêm representatividade política e econômica e concentram os setores mais dinâmicos de influência em seu entorno.

Para Midlej (2004, p. 110), no processo de instalação de Instituições Universitárias em determinados espaços geográficos, estabelece-se um conjunto de interesses onde estão em jogo relações de poder e hegemonia, sob o ponto de vista político e econômico. Sob este aspecto, a universidade torna-se um aparelho ideológico de Estado e cumpre o papel de funcionalização do poder.

Quando instalada em determinada região, a instituição universitária ganha contornos socioespaciais pela incorporação do contexto local (econômico, político, cultural e histórico). Nesse movimento, as instituições assumem importância singular na dinâmica dos processos de desenvolvimento relacionados a questões específicas dos diferentes espaços regionais.

A Universidade tende a ocupar uma posição fundamental nessa dinâmica, empreendendo processos que a levam a ocupar lugar estratégico no desenvolvimento socioeconômico, graças a suas características como instituição com multiplicidade de funções, o que lhe exige adequação a dinâmicas sociais específicas, criando sentimento recíproco de pertencimento no processo endógeno de influências.

Nesse sentido, a região de influência contribui sobremaneira para a sustentação das ações da Universidade, à qual cabe a função precípua de articulação entre o saber científico e a realidade, no mais amplo aspecto da sobrevivência da espécie humana.

À universidade cabe a tarefa de conferir substância e consistência à idéia de universalidade, nutrindo-se das nuances das realidades particulares correspondentes à heterogeneidade de condições em que o homem histórico, econômico, político, cultural e socialmente se estabelece. Admite-se, com isso, que a Universidade está plantada nas diferentes experiências vividas pelo homem, que formam o conjunto das experiências sociais.

Sabe-se que as instituições universitárias são instaladas em determinados locais, vinculadas a fatores exógenos e endógenos, tanto no que se refere à tradição histórica da emergência das Universidades como às configurações econômicas, políticas sociais e culturais que confluem em determinados espaços e tempo histórico.

Quando Midlej (2004, p. 110) afirma que:

a instalação de uma instituição universitária em um determinado lugar ganha contornos sócio-espaciais pela incorporação do contexto econômico, político, cultural e histórico do seu entorno nas funções que exerce, assumindo importância singular na dinâmica dos processos de desenvolvimento, articulados com a utilização dos espaços regionais.

A autora procura demonstrar a importância e a influência da universidade como elemento capaz de transformar a sociedade instalada em seu redor, modificando-a independentemente da vontade dos seus atores, pois uma nova realidade social passa a ser observada.

A universidade tende a ocupar uma posição fundamental nessa dinâmica, empreendendo processos de inovação tecnológica, de produção e difusão da ciência e cultura, além de ocupar lugar estratégico no desenvolvimento sócio-econômico e de qualificar os diferentes níveis de ensino do próprio sistema educacional. Ela procura também desempenhar uma pluralidade de funções em termos de formação acadêmico-profissional.

Portanto, além de viabilizar caminhos que promovam transformações em direção à melhoria da qualidade de vida das sociedades, é atribuição também das universidades articular entre o saber científico e a realidade, no mais amplo aspecto da sobrevivência da espécie humana.

Ainda em consonância com Midlej (2004, p. 111):

...esta multiplicidade de funções exige das instituições universitárias sua adequação a dinâmicas sociais específicas de cada localidade, um sistema acadêmico diferenciado e embasamentos teóricos e técnicos que busquem subsidiar estratégias de alavancagem de processos regionais e inserção global, além de desejável transformação social.

Através de suas atividades-fins (ensino, pesquisa e extensão) direcionadas para as diversas dimensões da intervenção planejada no espaço geo-educacional, a universidade deve eleger políticas e definir o papel institucional substantivos a uma interação entre instituição e comunidade de sua área de inserção. Assim, será possível oferecer condições para produzir e socializar conhecimentos comprometidos com a realidade social, capacitar profissionais em estreita relação com as necessidades locais, desenvolver tecnologias adequadas ao meio, atuando como força propulsora do desenvolvimento regional. Isto é, exercer um dos mais dinâmicos e importantes papéis, traduzindo-se na formação de recursos humanos e desenvolvimento de pesquisas e tecnologias para carências regionais específicas.

Atribuir importância a instituições que tenham ações e direcionam seus resultados em aportes para carências regionais, não reduz a problemática da

educação superior a situações locais. As instituições universitárias identificadas com o perfil regional ancoram-se em projetos acadêmico-institucionais de aportes para o desenvolvimento local, baseando suas ações na construção do saber vinculado à realidade social e melhoria das condições de vida das comunidades onde estão inseridas, mas sem perder de vista seus valores de universalidade.

Apesar de algumas variantes determinadas pela passagem do tempo, segundo Pimenta (2002, p. 30) são três as metas institucionais predominantes na universidade atual:

- a) a disseminação do saber entre os estudantes, o que é feito principalmente através da função didática;
- b) a geração e o processo do saber, o que se realiza através dos trabalhos de pesquisa desenvolvidos pelo corpo de professores e pelas equipes especializadas; e,
- c) a prestação de serviços à sociedade, cujo papel da universidade está relacionado com as duas outras metas, determinando-se a norma pela qual a criação do saber e sua disseminação devem ser úteis.

Nesta perspectiva, as organizações acadêmicas de ensino superior, chamadas de universidades, são organizações altamente complexas em todos os seus aspectos, posto que os recursos humanos com que operam o papel social que desempenham na formação da cidadania e na formação de novas gerações de profissionais, o conhecimento que produzem, a tecnologia que empregam, a convivência que possibilitam e o modelo estrutural que adotam, são alguns dos aspectos que, aparentemente, são de fácil compreensão, mas que na realidade, são difíceis de serem postos dentro de um padrão de referência de uma organização comum.

Uma abordagem a ser feita corresponde à convivência de autonomia e dependência nas relações da universidade com a sociedade, de quem, se por um lado, depende legal e economicamente, por outro, dela recebe o conceito de importância e respeito em decorrência do trabalho desenvolvido. Nota-se também, a relativa difusão de autoridade, por força da própria estrutura da organização que funciona convivendo com zonas de poder e influência, muitas vezes escapando ao poder central. A existência de autonomia baseada no profissionalismo, na especialização, quando, por exemplo, um especialista em uma determinada área, possivelmente, tem mais afinidade com especialistas de outras universidades, do que pode resultar na falta de comprometimento e envolvimento com a organização. (PIMENTA, 2002, p. 31)

De acordo com Fialho (2008, p. 443), observa-se a importância das instituições públicas de ensino superior, conforme abaixo descrito:

A pesquisa e a pós-graduação no Brasil são atividades desenvolvidas, fundamentalmente, por instituições universitárias. Para tanto, as universidades precisam dispor de infraestrutura, ou seja, capacidade instalada correspondente aos padrões acadêmicos recomendados para a sua qualificação institucional. Isto significa compreender a infraestrutura ou capacidade instalada não apenas em termos de laboratórios, bibliotecas, acervos ou instalações físicas, mas, também, titulação docente, oferta de pós-graduação *stricto-sensu* e produção intelectual institucionalizada. Ou seja, significa reconhecer que a infra-estrutura ou capacidade instalada reflete o uso do território e é expressão do processo histórico de reprodução social; está, portanto, condicionada, também, por seu entorno, pelas características e pelo grau de desenvolvimento, investimento e dinamismo da economia local ou regional.

A organização universitária apresenta particularidades, conforme pode ser observado em Tachizawa e Andrade *apud* Pimenta (2002, p. 30) e descritas a seguir:

- a) objetivos: em decorrência das múltiplas funções das organizações universitárias – ensino, pesquisa e extensão – é difícil que a organização consiga centralizar seus esforços na direção de objetivos que sejam comuns a todos os seus membros. Assim, a organização tende a atingir seus objetivos separadamente e todos eles reunidos, mais eficiente e competentemente que as organizações com um só objetivo;
- b) fornecedores: constituem-se nas entidades ou agentes que fornecem recursos à instituição de ensino, na forma de bens, serviços, capital, materiais equipamentos e demais recursos, que por sua natureza constituem os insumos necessários às atividades internas, na qual a figura do professor aparece como principal fornecedor (colaborador ou parceiro da organização);
- c) clientes internos: representados, principalmente, pelos estudantes da organização;
- d) produto: entende-se como o resultado das atividades realizadas internamente na organização, a exemplo do profissional formado de acordo com as especificações sinalizadas pelo mercado, resultados de pesquisas e serviços prestados, demandados pela comunidade;
- e) tecnologia: para uma organização que trabalha com as pessoas e atenda a uma clientela bastante diferenciada, torna-se difícil estabelecer uma tecnologia adequada, como no caso, por exemplo, em que os instrumentos utilizados no processo ensino-aprendizagem são desenhados para grupos padrões, mas o processo é altamente individual e o ritmo varia de pessoa para pessoa;
- f) profissionalismo: utilização de profissionais que desenvolvem funções que não têm rotina, gozando de autonomia no trabalho e, manifestando dupla lealdade à profissão a qual pertencem e à organização para qual trabalham;
- g) mercado ou clientes externos: constituído pelas organizações que potencialmente irão absorver os profissionais formados e colocados à disposição pelas universidades, tanto quanto a comunidade ou, simplesmente, um grupo de pessoas beneficiado por uma pesquisa, ou ao qual a organização prestou atendimento;

h) missão: definida como o fim mais amplo que uma instituição estabelece para si mesma, a missão se constitui como base para a análise dos produtos ou resultados; é a finalidade peculiar que diferencia a instituição de ensino de outras de seu tipo; e,

i) concorrentes: outras instituições de ensino que compõem o setor educacional.

A universidade caracteriza-se ainda, segundo Pimenta (2002, p. 31), como sendo uma organização onde o conhecimento é o fator determinante nas relações entre os indivíduos, sendo os administradores responsáveis pelas atividades-meio, enquanto aos especialistas (docentes pesquisadores) cabe a administração das atividades-fim (acadêmicas), centradas na criação e divulgação do conhecimento, cujas situações podem constituir-se em um foco de conflito latente: uma influência excessiva de um e/ou outro grupo pode acarretar desgastes e dificuldades na consecução das próprias funções da organização.

Em consonância com Pimenta (2002, p. 31), outros aspectos podem contribuir para aumentar a complexidade da organização universitária, posto:

- a) natureza política que predomina nas decisões;
- b) a existência de uma estrutura fragmentada e descentralizada onde as decisões estão diluídas em órgãos colegiados;
- c) a dificuldade de se mensurar os produtos resultantes da ação organizacional; e,
- d) a ausência de padrões e compromissos com o resultado

Elaboradas estas primeiras premissas acerca do papel da Universidade, analisaremos na sequência a questão da multicampia da UNEB.

2.2 A HISTÓRIA DA UNEB

A Universidade do Estado da Bahia foi criada pela Lei Delegada nº 66/83, datada de 1º de junho de 1983, e sua autorização de funcionamento deu-se através do Decreto Presidencial nº 92.937, de 17 de julho de 1986. Tendo como objetivo essencial desenvolver atividades concernentes ao Ensino Superior no Estado, a UNEB surgiu em substituição à SESEB (Superintendência de Ensino Superior do Estado da Bahia), que por sua vez, viera substituir o DESAP (Departamento de Ensino Superior e Aperfeiçoamento de Pessoal).

Originariamente, a UNEB estabeleceu-se a partir do CETEBA (Centro de Educação Técnica da Bahia), que funcionava mediante convênio firmado em 12 de outubro de 1968 entre o Ministério da Educação e Cultura (MEC), e o governo do Estado. Em 30 de dezembro de 1980, a Lei Delegada nº 12, promulgada nesta data, extinguiu a Fundação Centro de Educação Técnica da Bahia e criou a Superintendência de Ensino Superior do Estado da Bahia (SESEB), caracterizando-se como uma Autarquia Estadual vinculada à Secretaria de Educação e Cultura do Estado da Bahia, com sede e foro na capital, com personalidade jurídica e autonomia didática, científica, administrativa, financeira e disciplinar, criada sob a forma de Federação para reunir e integrar unidades do Sistema Estadual de Ensino Superior. Ainda por normas oriundas desta mesma lei, a SESEB passou a reunir e integrar as sete unidades de Ensino Superior do Estado, até então sob coordenação do DESAP que eram: Centro de Educação Técnica da Bahia (CETEBA), Faculdade de Agronomia do Médio São Francisco (FAMESF), Faculdade de Formação de Professores de Alagoinhas (FFPA), Faculdade de Formação de Professores de Jacobina (FFPJ), Faculdade de Formação de Professores de Santo Antonio de Jesus (FFPSAJ), Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Caetité (FFCLC), Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Juazeiro (FFCLJ).

Três anos depois, em 1º de junho de 1983, a SESEB foi extinta, sendo criada a Universidade do Estado da Bahia (UNEB), sob a forma de Autarquia em regime especial, vinculada à Secretaria da Educação e Cultura, com personalidade jurídica de direito público, autonomia acadêmica, administrativa e financeira, com patrimônio próprio e estruturada sob forma de sistema multicampi de Educação, ficando, então, constituída das sete unidades herdadas da SESAB mais a Faculdade de Educação do Campus I e a Faculdade de Educação de Senhor do Bonfim.

Através da Lei Estadual nº 7.176/97, de 10 de setembro de 1997, regulamentada pelo Decreto Governamental nº 7.223/98, de 20 de janeiro de 1998, foi instituído o regime de departamentos da UNEB. Conforme esta lei, que reestrutura as universidades da Bahia, a UNEB passa a ser administrada pelo sistema binário, concentrando suas instâncias decisórias em dois níveis: Superior e Setorial, como será visto no item 2.3 deste capítulo. Por definição legal, em função de sua configuração estrutural e organizacional e considerando a abrangência de sua área de atuação, compete à UNEB, dentre outros objetivos, estimular a

implantação de cursos e campi universitários nas diversas regiões do Estado, observadas as suas peculiaridades, desenvolvendo, de forma harmônica e planejada, a educação superior e promovendo a formação acadêmica e profissional, a pesquisa e a extensão.

Em 29 de agosto de 2000, os Núcleos de Ensino Superior de Irecê (vinculado ao Departamento de Paulo Afonso), Bom Jesus da Lapa (vinculado ao Departamento de Barreiras), Eunápolis (vinculado do Departamento de Teixeira de Freitas) e Camaçari (vinculado ao Campus I – Salvador) passaram a funcionar com o mesmo regime dos demais departamentos através do Decreto Estadual nº 7.839 que aprova a proposta da Resolução nº 005/2000 do Conselho de Administração – CONSAD/UNEB, datada de 28 de agosto de 2000.

2.3 A MULTICAMPIA E AS ATIVIDADES INDISSOCIÁVEIS: ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO

Multicampia, parafraseando Fialho (2000, p. 449), em sua tese de doutoramento, é uma expressão que busca dar conta de uma vida universitária alimentada por uma singular modalidade organizacional, em face das suas especiais dimensões acadêmicas, espaços temporais e funcionais. Infere-se, portanto, que multicampia não é um objeto dado nem uma forma eterna:

... é um produto que se traduz numa forma organizacional, a qual se concretiza num determinado espaço; sua fixação geográfica é determinada pelas forças que definem a apropriação diferenciada do território; sua presença naquele lugar (re) ordena o uso daquele espaço; lócus da produção intelectual, sua simples existência organiza, de uma dada maneira, a própria força de trabalho; na sua essência, é um ser institucional encarregado de pensar muitos fenômenos, entre eles, o próprio processo que a constituiu como universidade multicampi, ou seja, o processo da (re)produção social que tanto lhe deu origem e condiciona seu desempenho e atuação como a todos os demais fenômenos à sua volta, potencializados pela sua abrangente competência para, em resumo lidar com fatos do conhecimento, da história e da ciência.

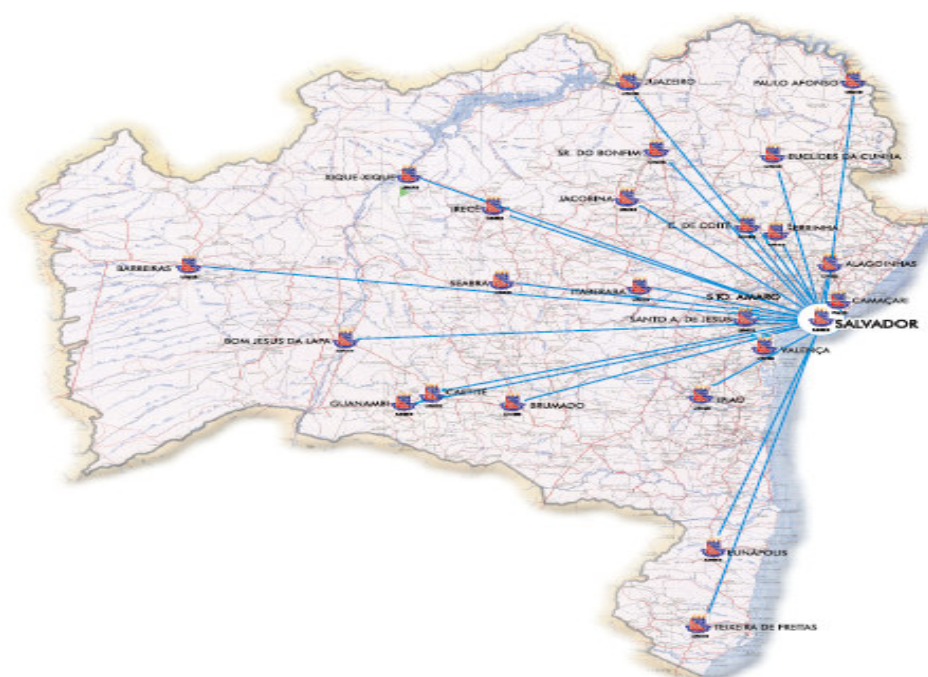
Depreende-se, portanto, que o projeto multicampia busca a modernidade, não só no campo social, quando procura alcançar patamares de qualificação superior de convivência democrática e de integração comunitária, como também no campo econômico, ao levar através do conhecimento o desenvolvimento de áreas de grande significação econômica do Estado

Para a autora, há uma constatação de que o fenômeno organizacional chamado de multicampia permitiu às universidades uma penetração em áreas geograficamente diversificadas, promovendo o acesso ao ensino superior para populações anteriormente excluídas e contribuindo para o desenvolvimento de comunidades à margem dos processos de modernização.

A Universidade do Estado da Bahia - UNEB, estruturada sob a forma de multicampia, com sede e foro em Salvador, mas com jurisdição em todo território do Estado, tem por finalidade desenvolver de forma harmônica e planejada a educação superior, com vocação acentuada para formação de profissionais de acordo com o desenvolvimento regional.

A autarquia atualmente é composta por 24 (vinte e quatro) campi e 29 (vinte e nove) Departamentos distribuídos em todo o Estado da Bahia, tendo como meta prioritária a formação de bacharéis e licenciados nas mais diversas áreas do conhecimento.

No mapa do Estado da Bahia, **a seguir na figura 1**, segue a distribuição geográfica dos municípios onde se pode encontrar uma unidade departamental da UNEB:



CAMPUS	CIDADE	DISTÂNCIA DA CAPITAL (em KM)
I	SALVADOR	—
II	ALAGOINHAS	108
III	JUAZEIRO	500
IV	JACOBINA	330
V	SANTO A. DE JESUS	184
VI	CAETITÉ	757
VII	SR. DO BONFIM	374
VIII	PAULO AFONSO	435
IX	BARREIRAS	855
X	TEIXEIRA DE FREITAS	733
XI	SERRINHA	173
XII	GUANAMBI	790
XIII	ITABERABA	260
XIV	C. DE COITÉ	210
XV	VALENÇA	253(Br324)
XVI	IRECÊ	473
XVII	BOM JESUS DA LAPA	901
XVIII	EUNÁPOLIS	700
XIX	CAMAÇARI	41
XX	BRUMADO	654
XXI	IPIAÚ	357
XXII	EUCLIDES DA CUNHA	315
XXIII	SEABRA	456
XXIV	XIQUE-XIQUE	577

Figura 1 - Distribuição geográfica dos Departamentos da UNEB

Fonte:

No quadro 2 são apresentados, de acordo com UNEB (2007), a localização dos Departamentos da UNEB, observados sob a ótica da região econômica e dos territórios de identidade.

DEPARTAMENTO	MUNICÍPIO	REGIÃO ECONÔMICA	TERRITÓRIO DE IDENTIDADE
Tec. e Ciências Sociais	Juazeiro	Baixo-Médio São Francisco	10 - Sertão do São Francisco
Ciências Humanas	Juazeiro	Baixo-Médio São Francisco	10 - Sertão do São Francisco
Educação	Senhor do Bonfim	Piemonte da Diamantina	25 - Piemonte Norte do Itapicuru
Educação	Paulo Afonso	Nordeste	24 - Itaparica (Ba/Pe)
Educação	Serrinha	Nordeste	04 - Sisal
Educação	Conceição do Coité	Nordeste	04 - Sisal
Ciênc. Hum. Tecnologias	Euclides da Cunha	Nordeste	17- Semi-Árido Nordeste li
Parque Estadual de Canudos	Canudos	Baixo-Médio São Francisco	10 - Sertão do São Francisco
Memorial de Canudos	Canudos	Baixo-Médio São Francisco	10 - Sertão do São Francisco
Ciências Humanas	Jacobina	Piemonte da Diamantina	16 - Piemonte da Diamantina
Educação	Itaberaba	Paraguaçu	14 - Piemonte do Paraguaçu
Educação	Seabra	Chapada Diamantina	03 - Chapada Diamantina
Ciências Humanas	Irecê	Irecê	01 - Irecê
Ciênc. Hum. Tecnologias	Xique-Xique	Irecê	01 - Irecê
Ciências Humanas	Barreiras	Oeste	11 - Oeste Baiano
Ciênc. Hum. Tecnologias	Bom Jesus da Lapa	Médio São Francisco	02 - Velho Chico
Educação	Salvador	Metropolitana de Salvador	28 - Metropolitana de Salvador
Ciências da Vida	Salvador	Metropolitana de Salvador	28 - Metropolitana de Salvador
Ciências Exatas e da Terra	Salvador	Metropolitana de Salvador	28 - Metropolitana de Salvador
Ciências Humanas	Salvador	Metropolitana de Salvador	28 - Metropolitana de Salvador
Educação	Alagoinhas	Litoral Norte	18 - Agreste de Alagoinhas/Lit. Norte
C. Exatas e da Terra	Alagoinhas	Litoral Norte	18 - Agreste de Alagoinhas/Lit. Norte
Ciênc. Hum. Tecnologias	Camaçari	Metropolitana de Salvador	28 - Metropolitana de Salvador
Centro de Estudos Euclides da Cunha	Salvador	Metropolitana de Salvador	28 - Metropolitana de Salvador
Ciências Humanas	Santo Antonio de Jesus	Recôncavo Sul	21 - Recôncavo

DEPARTAMENTO	MUNICÍPIO	REGIÃO ECONÔMICA	TERRITÓRIO DE IDENTIDADE
Educação	Valença	Litoral Sul	06 - Baixo Sul
Ciênc. Hum.Tecnologias	Ipiaú	Litoral Sul	22 - Médio Rio das Contas
Ciências Humanas	Caetité	Serra Geral	13 - Sertão Produtivo
Educação	Guanambi	Serra Geral	13 - Sertão Produtivo
Ciênc. Hum.Tecnologias	Brumado	Serra Geral	13 - Sertão Produtivo
Educação	Teixeira de Freitas	Extremo Sul	07 - Extremo Sul
Ciênc. Hum.Tecnologias	Eunápolis	Extremo Sul	07 - Extremo Sul

Quadro 2 – Departamentos por município e território de identidade – Bahia, 2008.

Fonte: UNEB, 2007.

1 - Governo do Estado da Bahia / Relação dos Territórios de Identidade

A seguir, no **quadro 3**, apresenta-se a localização dos Departamentos da UNEB, focando-se o campus universitário e a unidade gestora, preponderantemente.

CAMPUS UNIVERSITÁRIO	DEPARTAMENTO	UNIDADE GESTORA	TERRITÓRIO	MUNICÍPIO
Salvador	DEPED I	229	78	3
Salvador	DCV I	227	78	3
Salvador	DCH I	228	78	3
Salvador	DCET I	247	78	3
Alagoinhas	DCET II	248	70	58
Alagoinhas	DEPED II	231	70	58
Juazeiro	DTCS III	230	62	76
Juazeiro	DCH III	232	62	76
Jacobina	DCH IV	234	68	11
Santo Antonio de Jesus	DCH V	238	73	82
Caetite	DCH VI	244	65	34
Senhor do Bonfim	DEPED VII	233	77	29
Paulo Afonso	DEPED VIII	236	76	175
Barreiras	DCH IX	239	63	115
Teixeira de Freitas	DEPED X	237	59	366
Serrinha	DEPED XI	235	56	71
Guanambi	DEPED XII	241	65	131
Itaberaba	DEPED XIII	240	66	72
Conceição do Coité	DEPED XIV	242	56	110

Valença	DEPED XV	246	58	30
Irecê	DCHT XVI	305	53	140
Bom Jesus da Lapa	DCHT XVII	304	54	107
Eunápolis	DCHT XVIII	306	59	367
Camaçari	DCHT XIX	307	78	24
Brumado	DCHT XX	271	65	74
Ipiaú	DCHT XXI	272	74	151
Euclides Da Cunha	DCHT XXII	311	69	119
Seabra	DCHT XXIII	313	55	97
Xique-Xique	DCHT XXIV	312	53	44

Quadro 3 – Departamentos por campus, unidade gestora, território de identidade e município – UNEB/Bahia – 2008.

Fonte: Elaboração própria.

Na universidade, entidade que congrega uma pluralidade de funções (ensino, pesquisa e extensão), bem como de agentes (docentes, técnicos-administrativos, discentes e dirigentes), o processo de planejamento deve ser desenvolvido com efetiva participação dos membros da comunidade universitária, responsabilizando-se pela definição dos objetivos, organização e execução das ações e a avaliação dos resultados.

A UNEB planeja suas ações em cumprimento com as determinações do governo, estabelecendo metas que contribuem para o desenvolvimento social, cultural e econômico em sua área de influência, otimizando a aplicação dos recursos no desenvolvimento dos projetos e atividades finalísticas, bem como na manutenção da universidade.

Entre seus compromissos fundadores, a UNEB busca contribuir para o “crescimento científico, técnico, cultural e tecnológico da Bahia”. A universidade vem atuando estrategicamente como principal agente de interiorização da educação superior na Bahia, buscando atender ao imperativo de desenvolvimento integrado do Estado e às legítimas demandas das comunidades.

Ratificando a diretriz de abrangência da instituição, a Universidade atua hoje, diretamente, nos municípios pertencentes ao seu raio de abrangência, com ações difusas em quase todo o Estado da Bahia, visando a atender às demandas das diversas regiões do estado. Deduz-se, portanto, que a dimensão da abrangência da UNEB não se restringe ao aspecto físico-geográfico, pois as suas finalidades estão relacionadas a uma missão estruturante, que busca atuar dentro das prerrogativas de autonomia da instituição universitária, no processo de desenvolvimento do

Estado da Bahia, através da produção e socialização do conhecimento voltado para a formação do cidadão e solução dos grandes problemas gerais, regionais e locais, dentro dos princípios da ética, democracia, justiça social e da pluralidade etnocultural.

O modelo multicampi tem se firmado, nesse sentido, como inestimável repertório patrimonial e político da UNEB, reconhecido e acolhido na perspectiva da funcionalidade curricular e diversidade multi-organizacional que envolve. As ações deste modelo se dirigem, sobretudo, aos segmentos mais carentes e vulneráveis das comunidades beneficiadas.

Se por um lado esta característica aumenta as dificuldades pela distância que separa um Campus do outro, e também pela escassez de recursos financeiros adequados a essa realidade, por outro justifica-se como fator relevante do ponto de vista social.

A UNEB busca consolidar-se como uma universidade marcada por ações afirmativas desde a sua criação, contribuindo efetivamente para a redução das desigualdades sociais ocasionadas por discriminações históricas, propiciando às populações interioranas o acesso à educação superior através do sistema multicampi. Vale ressaltar que o sistema de quotas para populações afro-descendentes, oriundas de escolas públicas, para o preenchimento de vagas relativas aos cursos de graduação e pós-graduação foi instituído pela Resolução do CONSU nº 196 de 18 de julho de 2002, onde foram estabelecidas 40% das vagas para esta categoria de candidatos. Mais recentemente a Resolução do CONSU nº 468 de 16 de agosto de 2007, estabeleceu 40% das vagas oferecidas para os declarados afro-descendentes e 5% para os que têm origem indígena.

2.4 A ABRANGÊNCIA DO MODELO DESCENTRALIZADOR DA UNEB E A AUTONOMIA DEPARTAMENTAL

Na seqüência é realizada uma análise acerca da estrutura administrativa da UNEB, considerando-se as informações constantes no Plano de Desenvolvimento Institucional – UNEB (2009a, p. 56).

A Universidade do Estado da Bahia está estruturada administrativamente em dois níveis: superior e setorial. Na Administração Superior destacam-se os órgãos

deliberativos e o executivo, distribuídos nos seus níveis hierárquicos, conforme pode ser observado no organograma e demonstrado a seguir, na figura 2:

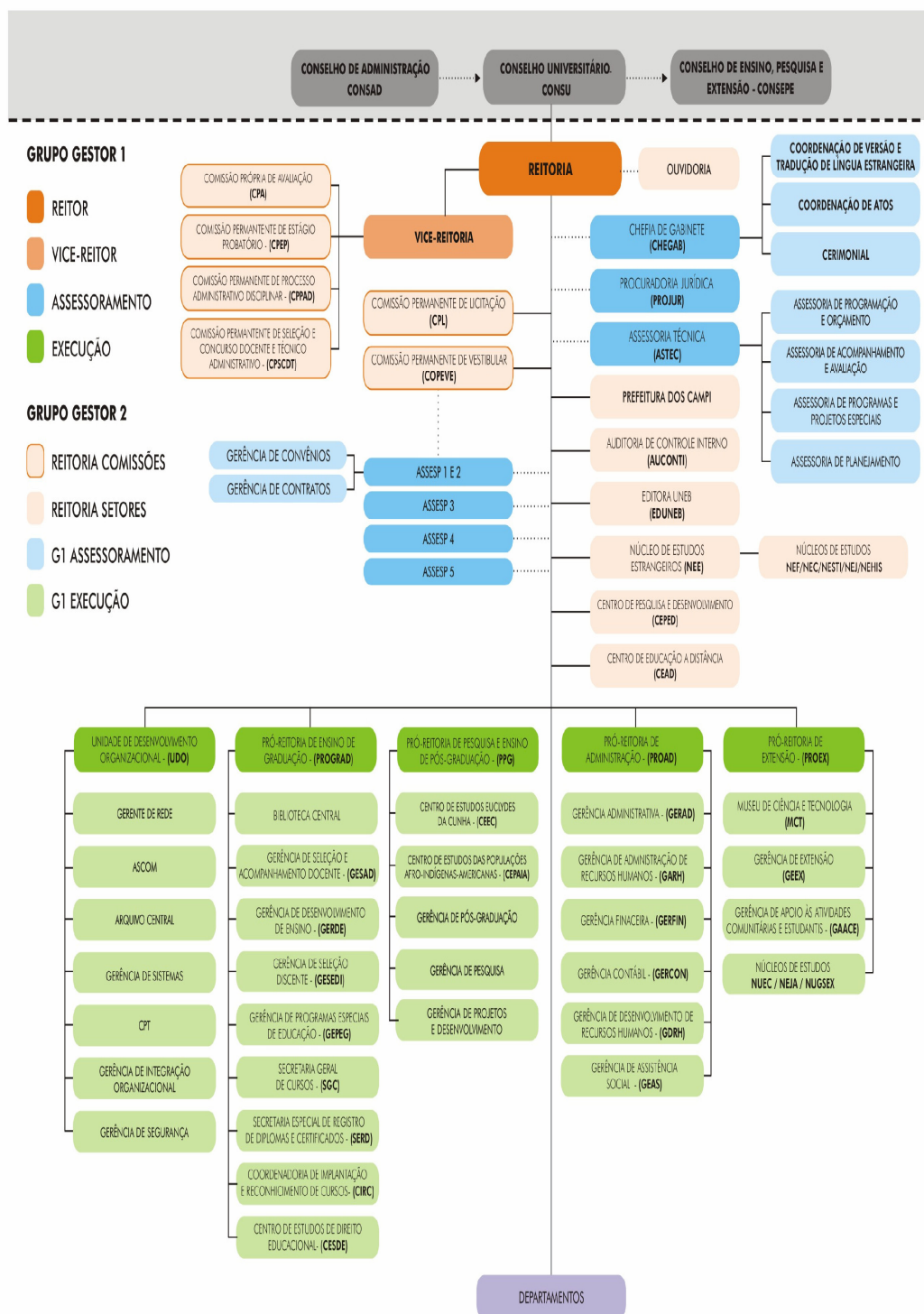


Figura 2: Organograma UNEB. Fonte:

Em consonância com o art. 4º, da Resolução nº. 038/97, de 10 de dezembro de 1997, do Conselho de Administração da Universidade do Estado da Bahia – UNEB, aprovado pelo Decreto 7.223/98, de 20 de janeiro de 1998, a Universidade do Estado da Bahia - UNEB tem a seguinte organização básica:

1) Órgãos Colegiados Superiores/Órgãos da Administração Superior:

- a) Conselho Universitário - CONSU;
- b) Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão - CONSEPE;
- c) Conselho de Administração - CONSAD;
- d) Reitoria.

Conselho Universitário – CONSU

O Conselho Universitário – CONSU - é o órgão máximo de deliberação, ao qual compete formular, com prioridade, a política universitária, definir as práticas gerais das áreas acadêmica e administrativa e funcionar como instância revisora, em grau de recurso, das deliberações relativas ao âmbito da sua competência, e tem a seguinte composição: Reitor como Presidente; Vice-Reitor, como Vice-Presidente; Pró-Reitores; Diretores de Departamento; Representantes do corpo discente, correspondendo a um total de doze por cento do CONSU; Representantes do corpo técnico-administrativo, correspondendo a um total de doze por cento do Conselho; e três representantes das comunidades regionais dos *campi*.

O CONSU constitui-se das seguintes Câmaras: Câmara para Assuntos de Legislação e Normas – CLN e a Câmara para Assuntos de Administração – CAD. As Câmaras são órgãos de assessoramento, estudo e consultoria tendo sua composição e atribuições definidas no Regimento Interno do CONSU.

A Câmara para Assuntos de Legislação e Normas é o órgão Colegiado responsável pela análise, estudo e aplicação das normas que regem a Universidade emitindo pareceres e propostas de resolução ou deliberando na forma delegada sobre pleitos que lhe sejam submetidos pela Presidência do Conselho.

Já a Câmara para Assuntos de Administração é o órgão Colegiado responsável pela análise e estudos da política de administração, abrangendo os aspectos técnico administrativos, financeiros, orçamentários e patrimoniais, emitindo pareceres e propostas de resolução ou deliberação, na forma delegada, sobre os pleitos que lhe sejam encaminhados pela Presidência do Conselho.

O Conselho e suas Câmaras têm suas normas de funcionamento definidas em Regimento próprio, elaborado pelo próprio Conselho, nos termos do Regimento Geral da Universidade.

Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão – CONSEPE

O Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão – CONSEPE, órgão consultivo e deliberativo, compete definir a organização e funcionamento da área acadêmica nos aspectos técnicos, didáticos e científicos, com funções indissociáveis nas áreas de ensino, pesquisa e extensão, em conjunto com os órgãos de administração superior e setorial da Universidade, tem a seguinte composição:

- Reitor como Presidente;
- Vice-Reitor como Vice-Presidente;
- Pró-Reitores incumbidos das atividades relacionadas com ensino, pesquisa e extensão;
- Diretores de Departamento;
- Coordenadores dos Colegiados de curso de graduação, seqüencial, Mestrado e Doutorado;
- Representantes do corpo discente, correspondendo a um total de doze por cento do Conselho.

O CONSEPE é constituído das Câmaras de Ensino de Graduação, de Pesquisa e Ensino de Pós-Graduação; e de Extensão.

A Câmara de Ensino de Graduação é o órgão responsável pela análise e proposição da política de ensino de graduação e de diretrizes para programas especiais de graduação no âmbito da Universidade emitindo pareceres e propostas de resolução, deliberando, na forma delegada, sobre os pleitos que lhe sejam submetidos pelo Presidente.

Já a Câmara de Pesquisa e Ensino de Pós-Graduação é o órgão responsável pela análise e proposição da política de pesquisa e pós-graduação e de diretrizes para programas de pós-graduação no âmbito da Universidade, emitindo pareceres e propostas de resolução, deliberando, na forma delegada, sobre os pleitos que lhe sejam submetidos pelo Presidente.

Quanto à Câmara de Extensão é o órgão responsável pela análise e proposição da política de extensão e de diretrizes para os programas de integração da Universidade com a comunidade e com outras universidades, observado o

princípio de indissociabilidade com o ensino e a pesquisa, emitindo pareceres e propostas de resolução, deliberando, na forma delegada, sobre os pleitos que lhe sejam submetidos pelo Presidente.

As Câmaras são órgãos de assessoramento, estudo e consultoria, tendo sua composição e demais atribuições definidas no Regimento Interno do CONSEPE.

Conselho de Administração – CONSAD

O Conselho de Administração - CONSAD, órgão colegiado de administração e fiscalização econômico-financeira da Universidade, incumbido de assegurar o regular funcionamento da entidade, tem a seguinte composição: Secretário da Educação como Presidente; Reitor; Vice-Reitor; um representante da Secretaria da Ciência, Tecnologia e Inovação; um representante da Secretaria da Administração; um representante da Procuradoria Geral do Estado; um representante da Associação de Servidores; um representante do corpo docente; oito representantes dos docentes da Universidade; oito docentes de livre escolha do Governador do Estado; um representante da comunidade regional.

Ao Conselho de Administração - CONSAD compete: examinar e aprovar as propostas orçamentárias anual e plurianual, os orçamentos, sintético e analítico, suas alterações e modificações, assim como as solicitações de créditos suplementares; autorizar aquisição, alienação e gravame de bens imóveis da UNEB, obedecidas as exigências da legislação pertinente; autorizar a celebração de contratos, convênios e acordos que envolvam, direta e indiretamente, o comprometimento dos bens patrimoniais da UNEB; aprovar o quadro de pessoal docente e técnico administrativo da UNEB, o Plano de Carreira dos seus servidores e suas alterações; examinar e aprovar, anualmente, no prazo legal, os relatórios de gestão, inclusive a prestação de contas, os demonstrativos orçamentário, financeiro e patrimonial e os relatórios de atividades da UNEB, com vistas à verificação de resultados; aprovar e autorizar propostas de operação de crédito e financiamento; deliberar sobre doações, alienação e baixas, a qualquer título, de bens patrimoniais, móveis, imóveis e semoventes incorporados à Universidade, ou que venham a ser constituídos; deliberar sobre a aceitação de doações, cessões de direitos e legados, quando onerados por encargos; elaborar e reformular o seu Regimento Interno, submetendo-o à apreciação e aprovação do CONSU; exercer outras atividades correlatas.

A exemplo do CONSU e do CONSEPE, o Conselho de Administração – CONSAD tem suas normas de funcionamento definidas em Regimento próprio.

Reitoria

Órgão executivo da administração superior da Universidade, responsável pelo planejamento, coordenação, supervisão, avaliação e controle da Universidade, é exercida pelo Reitor, tendo o Vice-Reitor como seu substituto.

O Reitor e o Vice-Reitor são nomeados pelo Governador do Estado para mandato de quatro anos, permitida uma recondução.

Os cargos de Reitor e o Vice-Reitor são providos por docentes participantes das duas classes mais elevadas da carreira docente da Universidade, ou que possuam títulos de doutor ou mestre, que integrem o quadro da Universidade por mais de cinco anos. A escolha dos ocupantes destes cargos dá-se a partir de lista tríplice organizada pelo CONSU, e composta pelos nomes mais votados para cada cargo, em eleição direta, por escrutínio secreto, no Colégio Eleitoral atendidas demais exigências legais e regimentais.

No contexto da estrutura organizacional a Reitoria da Universidade é composta dos seguintes órgãos:

- a. Gabinete do Reitor;
- b. Vice-Reitoria;
- c. Procuradoria Jurídica – PROJUR;
- d. Assessoria Técnica – ASTEC;
- e. Unidade de Desenvolvimento Organizacional – UDO;
- f. Pró-Reitoria de Ensino de Graduação – PROGRAD;
- g. Pró-Reitoria de Pesquisa e Ensino de Pós-Graduação – PPG;
- h. Pró-Reitoria de Extensão – PROEX;
- i. Pró-Reitoria de Administração – PROAD.

a. Gabinete do Reitor

Órgão da estrutura da Reitoria é responsável pela articulação interna e externa das ações do Reitor da Universidade, assessorando-o e executando as atribuições inerentes ao seu regular funcionamento.

b. Vice-Reitoria

Órgão de co-gestão universitária integrante da estrutura da Reitoria, com atribuições delegadas pelo Reitor, observadas as disposições estatutárias.

c. Procuradoria Jurídica

Órgão da Administração Superior da Universidade responsável pela representação judicial e extrajudicial, prestação de assessoramento e assistência jurídica à Instituição.

d. Assessoria Técnica - ASTEC

Órgão da Administração Superior da Universidade, responsável pelo planejamento, acompanhamento, avaliação e assessoramento das atividades físico-financeiras da Universidade.

e. Unidade de Desenvolvimento Organizacional - UDO

Órgão que integra a Administração Superior da Universidade responsável pelo planejamento, assessoramento, acompanhamento, execução e avaliação das ações relacionadas ao desenvolvimento e organização institucional.

f. Pró-Reitoria de Ensino de Graduação – PROGRAD

Órgão da Administração Superior da Universidade responsável pelo gerenciamento, assessoramento, acompanhamento, execução e avaliação das ações relacionadas com o ensino de graduação e dos cursos seqüenciais.

g. Pró-Reitoria de Pesquisa e Ensino de Pós-Graduação - PPG

Órgão da Administração Superior da Universidade responsável pelo gerenciamento, assessoramento, acompanhamento e avaliação das ações relacionadas à pesquisa e ao ensino de pós-graduação, no âmbito da Universidade.

h. Pró-Reitoria de Extensão - PROEX

Órgão da Administração Superior da Universidade, responsável pelo gerenciamento, assessoramento, acompanhamento e avaliação das ações relacionadas com as funções sociais, culturais e artísticas de natureza extensionista da Universidade, integrando o ensino, a pesquisa e a extensão.

i. Pró-Reitoria de Administração - PROAD

Órgão da Administração Superior da Universidade responsável pelo assessoramento técnico-administrativo e tem por finalidade planejar, gerenciar, executar e controlar as atividades de administração geral, financeira e orçamentária, patrimonial e contábil da Universidade do Estado da Bahia.

Órgãos da estrutura de administração setorial acadêmica:

- a) Departamento;
- b) Colegiado de Curso.

1. Departamento

O Departamento é o órgão de Administração Setorial pertencente à estrutura universitária o qual congrega docentes, técnico-administrativos e discentes, sendo responsável pelo planejamento, execução, avaliação das atividades didático-científicas e administrativas, gozando de autonomia nos limites de sua competência.

A administração do Departamento é descentralizada, através de delegação de competência conferida pelo Reitor e exercida na forma da lei, do Estatuto e do Regimento.

O Departamento é composto de:

- a) Conselho de Departamento;
- b) Diretoria.

A unidade departamental funciona planejando e executando as funções que lhes foram atribuídas, coordenando e controlando as suas atividades em dois níveis:

- 1. Executivo, exercido pela Direção do Departamento;
- 2. Deliberativo, exercido pelo Conselho de Departamento.

A congregação de todos os professores do Departamento, dos representantes técnico-administrativos e representantes discentes constitui a Plenária Departamental que poderá reunir-se, por solicitação do Conselho de Departamento e convocação do seu Presidente, para pronunciar-se sobre matéria de natureza relevante e do interesse da Universidade.

Órgãos Suplementares

São os órgãos destinados a auxiliar as atividades de ensino, pesquisa, extensão e execução de programas aprovados pela Reitoria ou pelos Departamentos para toda a Universidade.

São aqueles que prestam apoio institucional, vinculados à Reitoria, às Pró-Reitorias, aos Departamentos ou à Unidade de Desenvolvimento Organizacional.

Os Órgãos Suplementares deverão contemplar ações articuladas com os Departamentos e Colegiados com o objetivo de potencializar atividades de Ensino, Pesquisa e Extensão.

Aos Órgãos Suplementares cabe a implementação de ações didático-científicas, técnicas, artísticas e culturais, em áreas de interesse da instituição, oferecendo apoio administrativo nas áreas de sua atuação para cumprimento das finalidades institucionais.

Os órgãos suplementares são os a seguir especificados: Centro de Estudos Euclides da Cunha – CEEC, Centro de Estudos das Populações Afro-Indígenas Americanas – CEPAlA, Centro de Estudos de Direito Educacional – CESDE, Núcleo de Ética e Cidadania – NÚEC, Biblioteca Central, Prefeitura dos *Campi*, Serviço Médico Odontológico e Social – SMOS, Arquivo Central – AC, Núcleos de Estudos Estrangeiros – NEE, Editora UNEB, Museu de Ciência e Tecnologia – MCT, Centro de Pesquisa e Desenvolvimento – CEPED, Parque Estadual de Canudos – PAC e Memorial Antônio Conselheiro - MAC

A Biblioteca Central é Órgão Suplementar da UNEB, vinculada à estrutura da Pró-Reitoria de Ensino de Graduação, e tem como finalidade administrar, coordenar, acompanhar e avaliar todas as atividades biblioteconômicas e de documentação com atribuições de órgão central do Sistema de Bibliotecas da Universidade.

O Sistema de Bibliotecas da Universidade compreende a Biblioteca Central, localizada no *Campus I* e as Bibliotecas Setoriais localizadas nos demais *campi*. Vale ressaltar que a Biblioteca Central do Campus de Salvador, ao contrário do que acontece nos Departamentos do interior, atende aos quatro Departamentos aqui localizados, tanto aos cursos de graduação, quanto aos de pós-graduação.

A Biblioteca Central e as Setoriais devem reunir organizar, armazenar, conservar, disseminar, divulgar e manter atualizados os acervos bibliográfico, digital e audiovisual referentes aos assuntos que integram os programas acadêmicos em nível de graduação, pós-graduação, pesquisa e extensão nas respectivas áreas.

Órgãos de apoio administrativo são aqueles criados como desdobramento de órgãos executivos, para permitir o apoio logístico necessário ao seu funcionamento.

Como universidade multicampi, considerando as grandes distâncias entre os *campi* da UNEB e, principalmente, em relação ao campus de Salvador, onde se localiza a reitoria, é adotado pela universidade o modelo de administração descentralizada, com o objetivo de melhor atender a demanda dos serviços (ensino, pesquisa e extensão), requisitados pelos alunos, docentes e pela própria comunidade local, no entorno dos campi.

Esta iniciativa coaduna-se com o modelo gerencial da administração pública, implementando a partir da reforma do Estado de 1995, o qual estabelece nos seus objetivos melhor atendimento ao cidadão, disponibilizando-lhe os serviços públicos em órgãos que se situam no local de origem do usuário ou dele mais próximos.

O modelo de administração descentralizada já existia na estrutura antiga, na qual a faculdade ou centro respondia pela gestão administrativa, patrimonial, orçamentária, financeira e política, utilizando-se da delegação de competência conferida pelo reitor, ficando o departamento, responsável pelas atividades didático-científicas. Com a nova estrutura e mantendo-se a administração descentralizada, o departamento, além das suas competências absorve as da faculdade ou centro, passando, então, a exercer atividades administrativas, inclusive a gestão orçamentária e financeira.

Compõem a estrutura do Departamento: a Diretoria, exercida pelo diretor, com as funções de coordenação, fiscalização e superintendência no âmbito de sua competência; e, o Conselho de Departamento, com um caráter administrativo e didático-científico, constituindo-se no colegiado de deliberação no âmbito do respectivo Departamento. É a partir da eleição no contexto departamental que o Diretor é nomeado pelo Reitor para um mandato de dois anos.

Na estrutura do Departamento, além dos colegiados dos cursos, há a biblioteca, as coordenações administrativa, orçamentária e financeira e, ainda, a coordenação de informática.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL COMO INSTRUMENTOS DE GESTÃO PÚBLICA

3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA PRIMEIRA APROXIMAÇÃO

A discussão e a análise dos resultados observados a partir da execução orçamentária da Universidade do Estado da Bahia, dando-se ênfase às atividades de ensino, pesquisa e extensão prescinde de uma contextualização sobre a vinculação entre estas ações e as políticas públicas, a fim de se entender o funcionamento da relação entre as vertentes analisadas.

Para isso, será feita uma análise das políticas públicas, sob a ótica de diversos autores. Em seguida, estudar-se-á o planejamento, enquanto instrumento de política pública e, na seqüência, uma observação pormenorizada do orçamento público, enquanto instrumento de planejamento e de gestão pública. Por fim, far-se-á também uma explanação sobre conceitos da gestão orçamentária e financeira.

Na análise tradicional, as políticas públicas, segundo Lahera Parada (2002, p. 01) correspondem ao resultado da atividade de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental.

Tal concepção de políticas públicas tem um largo desenvolvimento em torno da ciência política e administrativa. Pela visão tradicional de políticas públicas, ao Estado é designado um papel principal. É como se as autoridades políticas e administrativas tivessem uma posição excludente no tratamento dos problemas públicos e das problemáticas coletivas da sociedade. A sociedade recorre a múltiplas formas de tratamento de seus problemas coletivos e a natureza do político deve ser uma questão central.

Por outro lado, os avanços tecnológicos em informações e comunicações têm favorecido uma nova concepção de políticas públicas e têm criado oportunidades para melhorar os serviços públicos, permitir um melhor acesso às informações do setor público e aumentar a participação cidadã. Também tem facilitado o manejo interno do governo. Assim, a reflexão sobre o setor público está concentrada em seus fluxos de informações e - muito superficialmente - sua institucionalidade também obriga a corresponder a tal natureza. Esta ótica é o marco em que a idéia de políticas públicas tem adquirido sua atual proeminência.

Nesse contexto, a aplicabilidade da ciência pública deverá aumentar a participação da ciência pública no setor público – o que propiciará o aumento da sua eficiência e eficácia.

As políticas públicas são diferentes de outros instrumentos de uso habitual no setor público, como as leis, metas ministeriais, práticas administrativas. Trata-se de conceitos operativos distintos, cujo uso indiscriminado somente gera confusão.

Segundo Eugênio Lahera Parada (2002, p. 01):

uma política pública corresponde a cursos de ação e fluxos de informações relacionados com um objetivo público definido de forma democrática, os que são desenvolvidos pelo setor público e, frequentemente, com a participação da comunidade do setor privado.

Espera-se de uma política pública que, no mínimo, ela seja um fluxo de informações em relação a um objetivo público, desenvolvido por um setor público e consistente em orientações.

O processo de formulação de políticas pode ser entendido como uma sucessão de negociações entre atores políticos que interagem em arenas formais e informais.

Por outro lado, as políticas públicas têm sido criadas, conforme Cunha e Costa (2003, p. 12), como uma resposta do Estado às demandas que emergem da sociedade e do seu próprio interior, sendo expressão do compromisso público de atuação numa determinada área a longo prazo.

Ao se pensar em política pública, faz-se necessária a compreensão do termo público e sua dimensão. Nesse sentido, Pereira *apud* Cunha e Costa (2003, p. 30), destaca que:

o termo público, associado à política, não é uma referência exclusiva ao Estado, como muitos pensam, mas sim à coisa pública, ou seja, de todos, sob a égide de uma mesma lei e o apoio de uma comunidade de interesses. Portanto, embora as políticas públicas sejam reguladas e freqüentemente providas pelo Estado, elas também englobam preferências, escolhas e decisões privadas podendo (e devendo) ser controladas pelos cidadãos. A política pública expressa, assim, a conversão de decisões privadas em decisões e ações públicas, que afetam a todos.

A partir da definição acima, depreende-se que a política pública, é um importante instrumento de intervenção estatal na economia e que esta política, na maioria das vezes, representa o interesse de pequenos grupos, em detrimento dos interesses coletivos e sociais.

Estes grupos também podem ser considerados não representativos, uma vez que não existe unanimidade de interesses, por mais persuasiva que seja a idéia.

Ratificando a fala anterior, para Cunha e Costa (2003, p. 15):

o processo de formulação de uma política envolve a identificação dos diversos atores e dos diferentes interesses que permeiam a luta por inclusão de determinada questão na agenda pública e, posteriormente, a sua regulamentação como política pública. Assim pode-se perceber a mobilização de grupos representantes da sociedade civil e do Estado que discutem e fundamentam suas argumentações, no sentido de regulamentar direitos sociais e formular uma política pública que expresse os interesses e as necessidades de todos os envolvidos.

Para o Buvinic e Mazza (2007, p. 9), o processo de formulação de políticas pode ser entendido como uma sucessão de negociações entre atores políticos (ou jogadores, no jargão da teoria dos jogos), que interagem em arenas formais (como o Legislativo ou o Ministério) e informais (a rua), e podem ter distintos graus de transparência.

Parte-se, portanto, da premissa de que a eficácia das políticas depende do modo como são discutidas, aprovadas e executadas. Presume-se também que os processos de discussão, negociação, aprovação e execução de políticas podem ser, pelo menos, tão importantes quanto o conteúdo específico das próprias políticas. O que é notório é que, seja qual for a área da política, não existe uma fórmula única aplicável a todas as circunstâncias.

De acordo com estudos do Banco Interamericano de Desenvolvimento, através de Buvinic e Mazza (2006, p. 10), existe uma abordagem meramente tecnocrática que é bastante utilizada pelos países que desconsideram as etapas citadas acima e consideram apenas a visão política da questão. Segundo os mesmos autores, são inseparáveis o processo político e a formulação de políticas. Desprezar o vínculo existente entre eles ao se promover uma mudança de políticas pode conduzir ao fracasso das reformas propostas e à frustração das expectativas dos formuladores e da sociedade.

Nesta abordagem tecnocrática da formulação de políticas considera-se que elas são escolhidas por formuladores benévolos, onde qualquer pessoa interessada em fomentar melhores resultados sociais teria apenas que identificar as políticas que induzissem àqueles melhores resultados e comunicá-las aos responsáveis pela formulação de políticas.

Ainda segundo o relatório do BID, Buvinic e Mazza (2007, p. 131) dizem que a estabilidade, a adaptabilidade, a coerência e coordenação, a qualidade da implementação e da aplicação efetiva, a consideração do interesse público são características que podem ser levadas em consideração para uma análise efetiva das políticas públicas.

A estabilidade analisa em que medida as políticas são estáveis no tempo, posto que ter políticas estáveis não significa que elas não possam sofrer alterações, mas que as alterações tendem a responder a mudanças nas condições econômicas ou ao fracasso de políticas anteriores, não a mudanças políticas. Em economias de países com políticas públicas estáveis, as mudanças tendem a ser gradativas, de forma a aproveitar as realizações de administrações anteriores e de modo a serem alcançadas através de consenso. Em contraste, ambientes de políticas públicas voláteis são caracterizados por grandes guinadas e por falta de consulta aos diferentes grupos da sociedade.

Segundo a premissa da adaptabilidade, é desejável que os países sejam capazes de adaptar as políticas públicas à mudança nas condições econômicas e alterar as políticas quando for evidente que elas não estão funcionando. No entanto, os governos às vezes abusam do poder de adaptar políticas, adotando políticas públicas oportunistas, unilaterais e mais próximas de suas próprias preferências ou das preferências de seus eleitorados importantes. Neste sentido, a probabilidade de estarem fadadas ao fracasso é mais contundente, podendo resultar em volatilidade das políticas, com oscilações de um extremo a outro cada vez que diferentes grupos alternarem-se no poder.

Por sua vez, coerência e coordenação evidenciam que as políticas públicas são o resultado de ações tomadas por vários atores no processo de formulação de políticas. Idealmente, diferentes agentes que atuem no mesmo domínio de políticas devem coordenar suas ações para produzir políticas coerentes. Isso, no entanto, nem sempre ocorre, resultando em uma falta de coordenação, refletindo a natureza não-cooperativa das interações políticas. Analisa-se, portanto, em que medida as políticas são compatíveis com outras políticas afins e resultam de ações bem coordenadas entre os atores que participam de sua formulação e implementação.

Uma política pode muito bem ser projetada, passar pelo processo de aprovação sem alterações e, ainda assim, ser completamente ineficaz se não for bem implementada e aplicada, é o que sugere a idéia de qualidade da implementação e da aplicação efetiva. Isto pode ocorrer devido à falta de burocracias capazes e independentes. Num grau importante, a qualidade de implementação e da aplicação de políticas públicas dependerá da medida em que formuladores de políticas do país tiverem incentivos e recursos para investir em suas capacidades.

Considerar o interesse público significa avaliar o grau em que as políticas produzidas por um dado sistema promovem o bem-estar geral e se assemelham a bens públicos (isto é, consideram o interesse público) ou tendem a direcionar os benefícios privados para determinados indivíduos, facções ou regiões sob a forma de projetos com benefícios concentrados, subsídios ou brechas fiscais. Esta dimensão está estreitamente ligada à desigualdade, em particular porque aqueles favorecidos por políticas de interesse privado tendem a ser os membros da elite, que têm influência econômica e política para direcionar as decisões políticas a seu favor.

Um aspecto-chave da boa formulação de políticas públicas é a capacidade do Estado de alocar seus recursos escassos às atividades em que eles tenham os maiores retornos. Este aspecto das políticas, chamado de eficiência, está de certa forma, relacionado à consideração de interesse público, uma vez que quando os formuladores de políticas favorecem setores específicos em detrimento do interesse público, afastando-se da alocação de recursos que asseguram retornos sociais elevados.

Há uma série de razões para que este estudo focalize esses aspectos-chave. Primeiro, na perspectiva do desenvolvimento, eles são tão importantes quanto o conteúdo das políticas em si, como ingredientes para o desenvolvimento econômico. Segundo, em muitos casos, a ligação entre o conteúdo das políticas públicas e a natureza do processo de formulação é bastante tênue, dependendo exclusivamente de quem está com o domínio do poder. Terceiro, do ponto de vista analítico, essas variáveis podem ser usadas em diversos domínios de políticas, gerando assim mais “dados” e permitindo uma comparação mais precisa entre processos de formulação de políticas e seus resultados.

As características-chave das políticas, como sua estabilidade ou a qualidade de sua implementação, são tão importantes quanto o conteúdo específico dessas políticas como ingredientes para o desenvolvimento econômico. A expressão processo de formulação de políticas engloba todo o processo de discussão, aprovação e implementação de políticas públicas.

A formulação de políticas pode ser vista como um processo de negociações, favores e trocas (ou transações), entre os atores políticos. Algumas dessas trocas são consumadas de maneira instantânea (transações imediatas). Em muitos outros casos, trocam-se ações ou recursos correntes (como votos) por promessas de ações ou recursos futuros (transações intertemporais). O tipo de transação na qual os atores políticos podem se engajar dependerá das possibilidades proporcionadas pelo ambiente institucional. A credibilidade e a capacidade de assegurar o cumprimento dos acordos políticos e de políticas são cruciais para que os atores políticos possam engajar-se em transações intertemporais.

Ainda nesta perspectiva, Lahera Parada (2002, p. 18) enumera fatores que são considerados influenciáveis na validade de uma política pública, conforme descritos a seguir:

Primeiro, os cursos de ação e fluxos de informações relacionados a um objetivo público são definidos de maneira democrática. Para ele, os problemas da organização governamental se referem, de forma crescente, à organização de arquivos e do processamento da informação; se trata menos da divisão do trabalho que do processo de decisão.

Muitas das idéias da administração pública correspondem a de uma estrutura, e as de políticas públicas enunciam um processo de resultado. A administração é uma concepção de equilíbrio e as políticas públicas correspondem a um conceito dinâmico.

As políticas públicas, também consideradas como processos de comunicação, podem ainda enfrentar diversos problemas como: formulação de políticas sem análises de suas possibilidades, ações sem declarações, declarações sem ações, formulação de políticas sem desenho claro de execução e a falta de análise da viabilidade de projetos.

Sob esta visão, a UNEB, assim como a maioria dos entes públicos, se constitui em objeto de observação, a partir do momento em que são analisados aspectos inerentes à gestão pública do gasto, onde se percebe com frequência a fragilidade, e até mesmo ausência, de critérios objetivos e práticos que fundamentem a opção pela realização de determinados atos públicos, em detrimento de outros. Considere-se nesta percepção os *trade-offs* (dicotomias) sempre presentes nas escolhas públicas. Ratifica-se, portanto, a discussão anterior, onde a política pública pode ser definida como um importante instrumento de intervenção estatal na economia e que esta política, na maioria das vezes, representa o interesse de pequenos grupos, em detrimento dos interesses coletivos e sociais.

A segunda variável considerada nesta análise são os atores e as participações. De acordo com esta visão, as políticas públicas, por mais tradicional que seja o caráter de seus executores, se caracterizam pela diversidade dos agentes e dos recursos que influenciam em seu cumprimento.

A comunidade em que se encontra a origem do poder democrático busca legitimamente exercê-lo neste terreno, as pessoas se interessam e participam das soluções de suas inquietações, em níveis nacional, estadual ou municipal.

Desse modo, o governo, sem prejuízo de suas funções de regulação, controle e evolução, pode utilizar melhor a capacidade de governar e liberar recursos para que sejam concentrados em suas tarefas principais. A integração dos esforços estatais e privados para servir a algum fim público, com objetivos e regras claras e estáveis – leva a resultados superiores, tanto do ponto de vista quantitativo, quanto qualitativo, e que permite aumentar a participação e a transparência.

As orientações, conteúdos, instrumentos e mecanismos, definições e modificações institucionais se constituem na terceira variável analisada. Segundo esta visão, a existência de orientações de políticas não garantem o seu cumprimento. É possível que os países tenham políticas públicas idênticas a respeito de um tema e, ainda assim, a quantidade e a qualidade da participação pública - e também dos resultados – sejam consideravelmente diferentes.

Deve-se observar ainda que as autoridades devam assegurar recursos para o melhor cumprimento das políticas públicas, a partir da hierarquização das políticas e do uso de recursos. Trata-se de uma típica decisão política para

satisfazer objetivos múltiplos com recursos escassos. Os recursos dependem da situação da carga fiscal, assim como também de outros fatores, incluindo a rigidez dos procedimentos contábeis, as limitações do controle financeiro das empresas e serviços públicos, e no caso do orçamento, a periodicidade com que deve ser discutido no Legislativo. E esta é exatamente a preocupação do estudo em pauta e que será desenvolvido no decorrer desta análise.

É freqüente o uso do termo “política” e “políticas públicas” como sinônimos; no entanto, se trata de definições distintas. A política é um conceito muito amplo, relativo ao poder da sociedade, ao poder de particulares que se revestem de representantes do poder público, para, na maioria da vezes, viabilizar a satisfação de interesses do grupo ao qual pertencem, ou até mesmo, seus anseios individuais. Em geral, as políticas públicas, em contrapartida, correspondem às soluções específicas de como manipular estes assuntos públicos.

As políticas públicas têm características que favorecem e avançam a discussão de uma agenda de programas; onde a principal é uma comparabilidade formal: financiamento, seqüência, clareza nos objetivos e instrumentos, entre outros.

Além da gestão do ordenamento, os governos são instrumentos necessários para a realização de políticas públicas.

As políticas públicas permitem ordenar em torno de sua finalidade o propósito, leis, metas ministeriais e práticas administrativas. Elas podem entregar ao governo os principais critérios de análises estratégicas, assim como de avaliação da gestão pública. E o apoio dos partidos de governo poderia se estruturar em torno delas. Quem quer um governo, quer políticas públicas.

Diante desta perspectiva, o processo de formulação de políticas, de acordo com a visão Buvinic e Mazza (2007, p. 130) pode ser entendido como uma sucessão de negociações entre atores políticos que interagem em arenas formais e informais. Qualquer cidadão interessado em fomentar melhores resultados sociais teria apenas que identificar as políticas que induzissem àqueles melhores resultados e comunicá-las aos responsáveis pela formulação de políticas. As políticas são vistas como um resultado do processo de formulação.

A elaboração de políticas é uma tarefa complexa. Levar até o fim uma determinada “reforma política” é um processo que envolve muitos atores ao longo

das várias fases do processo de formulação de políticas. A tarefa requer ações específicas de parte dos agentes econômicos e sociais e, portanto, exige diversas formas de cooperação, além de expectativas positivas quanto à durabilidade e a outros aspectos da política. Ou seja, para que seus resultados sejam eficazes, as políticas públicas requerem muito mais do que um momento mágico na política que gere “a política pública correta”. Este quadro considera as políticas públicas o resultado de transações complexas entre atores políticos ao longo do tempo.

3.2 POLÍTICAS MACROECONÔMICAS

Não existe uma lista universal de “políticas públicas corretas”. As políticas são respostas contingentes à situação de um país. O que pode funcionar em dado momento da história, em um determinado país, pode não dar certo em outro lugar, ou no mesmo lugar em outro momento. Em alguns casos, certas características particulares das políticas ou dos detalhes de sua implementação podem ser tão importantes quanto à orientação geral dessa política.

Uma característica importante das políticas, reconhecida em estudos sobre macroeconomia, política comercial, regulação e outras áreas de economia, é sua credibilidade. Os efeitos das políticas sobre os resultados econômicos e sociais dependem das ações e reações dos agentes econômicos e sociais, que antes de decidirem suas respostas levam em consideração suas expectativas sobre o futuro das políticas em questão.

Para Silva *apud* (Cunha e Costa, 2003, p. 01):

o Estado, ao tomar para si a responsabilidade pela formulação e execução das políticas econômica e social, tornou-se “arena de lutas por acesso à riqueza social”, uma vez que as políticas públicas envolvem conflitos de interesses entre camadas e classes sociais, e as respostas para essas questões podem atender a interesses de um em detrimento do interesse de outros.

Um Estado precisa ter determinadas capacidades para desempenhar certas funções essenciais. Ele deve ter a capacidade de manter a estabilidade macroeconômica e de assegurar o crescimento econômico; de conferir credibilidade a promessas de longo prazo e de implementar e aplicar políticas ao longo do tempo; e de assegurar que as políticas públicas não se tornem vítima de interesses especiais.

Reiteirando a preocupação assinalada no parágrafo anterior, traz-se à tona a análise feita por Musgrave e Musgrave (1980, p. 6), onde o Estado deve assumir as funções econômicas de promover ajustamentos na alocação de recursos, promover ajustamentos na distribuição de renda e manter a estabilidade econômica.

Enumera-se, a seguir, as funções principais do Estado, de acordo com a ótica desses mesmos autores, em que se busca minimizar as falhas do sistema de mercado:

- 1) O fornecimento de bens públicos, ou do processo pelo qual a totalidade dos recursos é dividida para utilização no setor público e no setor privado, e pelo qual se estabelece a composição do conjunto dos bens públicos. Tal fornecimento pode ser considerado como a **função alocativa** da política orçamentária. Políticas reguladoras, que também poderiam ser consideradas como parte da função alocativa, não estão aqui incluídas porque elas não são basicamente um problema orçamentário;
- 2) Ajustes na distribuição de renda e riqueza para assegurar uma adequação àquilo que a sociedade considera como um estado “justo” ou adequado de distribuição. Este ajuste será conhecido como a **função distributiva**;
- 3) O uso da política orçamentária visando a manutenção de um elevado nível de emprego, um razoável grau de estabilidade do nível de preços, uma taxa apropriada de crescimento econômico, e ainda o alcance de estabilidade na balança de pagamentos. Refere-se à tentativa de alcançar esses objetivos como sendo a **função estabilizadora** da política orçamentária. (MUSGRAVE & MUSGRAVE, 1980, p. 6) *grifo nosso*

Observa-se que a razão básica para a deficiência do sistema de mercado, no que concerne ao fornecimento de bens públicos, não é o fato de que a necessidade por bens públicos seja “sentida” coletivamente, enquanto que a necessidade por bens privados seja um sentimento individual. Embora as preferências pessoais sejam influenciadas pelo ambiente social em que cada um vive, os desejos e preferências são experimentados, em última instância, por indivíduos e não pela sociedade como um todo.

Ajustamentos na alocação de recursos seriam requeridos sempre que não fossem encontradas condições que assegurassem maior eficiência na utilização dos recursos disponíveis na economia mediante o funcionamento do mecanismo de determinação dos preços de mercado. A produção de bens, cujas características especiais de demanda tornem o mecanismo de determinação de preços no mercado incapaz de orientar a aplicação de recursos com a finalidade mencionada, justifica a necessidade de intervenção do governo com o objetivo de satisfazer às necessidades coletivas, utilizando a tributação para obter compulsoriamente os recursos necessários ao financiamento de sua produção.

No que se refere à necessidade de ajustamentos na distribuição de renda, deve-se considerar critérios puramente econômicos nas decisões relativas à utilização dos fatores de produção, a distribuição de renda gerada pelos habitantes do país pode não ser considerada socialmente aceitável.

O processo de formulação de uma política envolve a identificação dos diversos atores e dos diferentes interesses que permeiam a luta por inclusão de determinada questão na agenda pública e, posteriormente, a sua regulamentação como política pública.

As políticas públicas, portanto, como se pode perceber, têm sido criadas como respostas do Estado às demandas que emergem da sociedade e do seu próprio interior, sendo expressão do compromisso público de atuação numa determinada área a longo prazo. Pode-se assim entender a política pública como linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei. É mediante as políticas públicas que são distribuídos ou redistribuídos bens e serviços sociais, em resposta às demandas da sociedade.

A partir dessa contextualização insere-se a política macroeconômica fiscal, como uma das políticas públicas utilizadas pelo Estado para ratificar o seu papel alocador de recursos, distribuidor de renda e mantenedor da estabilidade econômica.

A ciência política, para Frey (2000, p. 213), costuma distinguir três abordagens distintas de investigação das políticas públicas. Primeiro, salienta-se o questionamento clássico da ciência política que se refere ao sistema político como tal e questiona o que é um governo bom e qual é o melhor Estado para garantir e proteger a felicidade da sociedade. Depois tem-se o sistema político, propriamente dito, que se refere à análise das forças cruciais no processo decisório. E, por último, as investigações podem ser voltadas aos resultados que um dado sistema político vem produzindo.

Ainda segundo Frey (2000, p. 216):

o último dos questionamentos mencionados diz respeito à análise de campos específicos de políticas públicas como as políticas econômicas, financeiras, tecnológicas, sociais ou ambientais. Entretanto, o interesse da análise de políticas públicas não se restringe meramente a aumentar o conhecimento sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e implementados sobre políticas sociais.

Entre as diversas políticas públicas, tais como a social, a ambiental, a de ciência e tecnologia, a política econômica é um tipo de política pública cuja expressão se dá através de um conjunto de princípios, diretrizes, objetivos e normas, de caráter permanente e abrangente, que orientam a atuação do poder público em uma determinada área.

Quando a política macroeconômica surgiu, durante um período determinado da história capitalista, incluiu os aspectos permanentes e fundamentais da intervenção econômica do Estado, gestão da força de trabalho e gestão da moeda. Esses mesmos aspectos modificaram-se então, ao mesmo tempo em que permaneciam os pontos centrais da ação econômica estatal. No entanto, ao mesmo tempo em que é formulada como conjunto global, a política econômica se fraciona, e só pode funcionar fracionada, segundo as instituições, os objetivos (economia fechada, economia aberta), mas, sobretudo, segundo a maior ou menor maleabilidade das políticas em função das relações de classe. Isso leva ao problema da manutenção da capacidade de intervenção econômica do Estado, que é o que está em questão nos debates sobre o setor público e o setor privado.

A política econômica governamental dos anos 30-45, refletia principalmente os interesses de grupos econômicos e políticos, bem como de membros do próprio governo, com o objetivo de reformular a dependência estrutura que caracterizava o subsistema econômico brasileiro na época. (IANNI, 1979, p.33)

A preocupação geral da política econômica, como manutenção do controle capitalista da força de trabalho e da moeda, tem um duplo aspecto, conforme explica Brunhoff (1985, p. 87). A manutenção desse controle está ligada ao relaxamento de certas imposições do mercado pela intervenção do Estado. Assim, a ligação entre a venda da força de trabalho e a obtenção de um rendimento fica distendida pela existência do sistema dos benefícios e prestações.

A política econômica se apresenta como um subconjunto da política, composto por elementos diversificados segundo as instituições e o modo de ação destas: política monetária de ação direta sobre fluxos particulares e de regulamentação pelo Banco Central, política financeira de despesas e receitas orçamentárias, estabelecimento pelo governo, de regras relativas ao salário mínimo ou às taxas de aumento salarial, etc. Para Brunhoff (1985, p. 89):

Não é fazendo uma adição desses elementos que se obtém como resultado um conjunto “política econômica”. Não é partindo de uma coerência resultante de um projeto global que se podem combinar ações complementares: os modelos de decisão pressupõem um Estado sujeito, em vez de mostrar como em certos casos o estado pode ser interpelado como sujeito da política econômica, sem que por isso esta tenha a coesão de um conjunto de objetivos e de instrumentos.

Por outro lado, a maioria das análises de política econômica considera o grau de coordenação e de descentralização das instituições que estão encarregadas de executá-la, se bem que a sua existência e seu funcionamento sejam muitas vezes bastante anteriores à formação dessa política.

É dada prioridade a uma política ativa das finanças públicas para atingir se não o pleno emprego, pelo menos uma taxa elevada de emprego, sem risco de inflação. As compras governamentais de bens e de serviços aumentam a demanda global; ao mesmo tempo, a redução das taxas de impostos aumenta a capacidade de despesa do setor privado.

A política monetária, entendendo-a um conjunto de práticas adotadas para o alcance e o bom funcionamento das ações governamentais, deve adaptar-se a essa política financeira, fornecendo liquidez abundante, que possa reduzir suficientemente as taxas de juros para incentivar os empresários a aumentarem seus investimentos sem que isso favoreça a inflação. Assim, a utilização de medidas de política das finanças públicas e da política monetária supõe certa divisão, ao mesmo tempo combinação e coordenação das tarefas.

Diante desse contexto, a política econômica pode ser definida como sendo o conjunto de medidas tomadas pelo governo com o objetivo de atuar e influir sobre os mecanismos de produção, distribuição e consumo de bens e serviços. Embora dirigidas ao campo da economia, essas medidas obedecem também a critérios de ordem política e social – na medida em que determinam, por exemplo, quais segmentos da sociedade se beneficiarão com as diretrizes econômicas emanadas do Estado.

O alcance e o conteúdo de uma política econômica variam de um país para outro, dependendo do grau de diversificação de sua economia, da natureza do regime social, do nível de atuação dos grupos de pressão (partidos, sindicatos, associações de classe e movimentos de opinião pública). Finalmente, a política pública depende da própria visão que os governantes têm do papel do Estado no conjunto da sociedade.

De acordo com Assaf Neto (2006, p. 29), pode-se classificar as políticas econômicas em três tipos, segundo os objetivos governamentais: estruturais, de estabilização conjuntural e de expansão.

A política estrutural está voltada para a modificação da estrutura econômica do país (podendo chegar até mesmo a alterar a forma de propriedade vigente), regulando o funcionamento do mercado (proibição de monopólios e trustes) ou criando empresas públicas, regulamentando os conflitos trabalhistas, alterando a distribuição de renda ou nacionalizando empresas estrangeiras.

A política de estabilização conjuntural visa à superação de desequilíbrios ocasionais. Pode envolver tanto uma luta contra a depressão como o combate à inflação ou à escassez de determinados produtos.

A política de expansão tem por objetivo a manutenção ou a aceleração do desenvolvimento econômico. Nesse caso, podem ocorrer reformulações estruturais e medidas de combate à inflação, proteção alfandegária e maior rigor na política cambial contra a concorrência estrangeira.

Cada uma dessas modalidades apoia-se em uma ou mais correntes de pensamento econômico e liga-se a critérios políticos e ideológicos. Essa subordinação das decisões governamentais a posições teóricas acompanhou todo o desenvolvimento do capitalismo, desde o mercantilismo, passando pelo liberalismo econômico – *laissez-faire* – e intensificando-se após a Crise Econômica de 1929, quando o Estado passou a intervir diretamente na economia para controlar as crises cíclicas do sistema e promover e orientar o desenvolvimento.

Deduz-se, portanto, que as políticas econômicas podem ser conceituadas como sendo o conjunto de medidas adotadas pelo Estado, através do Governo, com o propósito de implementar a sua forma de gestão, através da intervenção no mercado econômico, como forma de garantir à sociedade a promoção do bem-estar social. De acordo com Assaf Neto (2006, p. 30), o governo utiliza-se das políticas monetária, cambial, de rendas e fiscal para implementar a sua política macroeconômica.

A política monetária enfatiza sua atuação sobre os meios de pagamento, títulos públicos e taxas de juros, modificando o custo e o nível de oferta de crédito. A política monetária é geralmente executada pelo Banco Central de cada país, o qual possui poderes e competência para controlar a quantidade de moeda na economia.

A política cambial está baseada na administração das taxas de câmbio, promovendo alterações das cotações cambiais e, de forma mais abrangente, no controle das transações internacionais executadas por um país. É fixada de maneira a viabilizar as necessidades de expansão da economia e promover seu desenvolvimento econômico. Identicamente às demais políticas econômicas, a política cambial deve ser administrada, evitando-se conflitos com outros agregados macroeconômicos.

A política fiscal centraliza suas preocupações nos gastos do setor público e nos impostos cobrados da sociedade, procurando, por meio de maior eficácia no equilíbrio entre a arrecadação tributária e as despesas governamentais, atingir determinados objetivos macroeconômicos e sociais.

O governo ao modificar a carga tributária dos consumidores, influencia também em sua renda disponível e, em consequência, o consumo agregado. Tendo de pagar mais impostos, por exemplo, o consumidor é levado a reduzir seus níveis de poupança e, muito provavelmente, a quantidade de bens e de serviços que costuma adquirir. Logo, um aumento de impostos tem por contrapartida esperada uma redução da demanda agregada.

Se o governo elevar a cobrança de impostos das empresas, duas importantes repercussões estão previstas: redução dos resultados, o que torna o capital investido menos atraente, e também menor capacidade de investimento, por acumular menores fluxos de caixa, tornando a empresa mais dependente de empréstimos para financiar sua atividade.

Pode-se concluir que alterações na política de cobrança de impostos promovem modificações na demanda da economia para consumo e investimento e, identicamente, a situação de equilíbrio da renda nacional.

Por outro lado, gastos maiores nas despesas do governo costumam promover incremento na demanda agregada, alterando de forma positiva a renda nacional.

Sempre que se verificarem alterações na política fiscal, por meio de impostos e gastos, isso se reflete também no orçamento do Governo. Por exemplo, ao adotar uma política de redução de impostos e aumento de suas despesas para incentivar o crescimento econômico, sob a ótica da demanda, os resultados dessas medidas oneram o orçamento da União, promovendo um déficit. Esse resultado é

coberto pelo governo geralmente mediante a emissão de moedas ou de títulos públicos, aumentando a dívida pública.

No orçamento fiscal do Governo, estão incluídas as receitas tributárias, determinadas pelo diversos impostos e taxas cobrados dos agentes econômicos, e as despesas de consumo e investimento realizadas. Ocorrendo déficit nesse orçamento, ocasionado por um volume de gastos superior às receitas de impostos previstas, essa necessidade deve ser coberta mediante novas emissões monetárias e de títulos públicos, de maneira a promover o equilíbrio do orçamento.

3.3 POLÍTICA PÚBLICA E O PLANEJAMENTO

Diante dessa análise pode-se perceber que o planejamento se constitui em uma importante ferramenta de implementação de uma política pública, desde que sejam levados em consideração os resultados sociais e finais oferecidos à sociedade.

A idéia de planejamento apareceu há aproximadamente um século com o objetivo de tentar controlar de alguma forma o futuro com documentos chamados planos. Primeiramente, de forma concreta, ela surgiu como planejamento espacial, no campo de planejamento de cidades no final do século XIX e início do século XX na Inglaterra.

Criou-se o conceito de cidade jardim, segundo Howard *apud* Oliveira (2006, p. 282), onde se poderia planejar uma cidade para que fosse mais amena distribuindo espacialmente suas funções. Isto foi uma resposta ao caótico crescimento das cidades européias na época, resultando em poluição, congestionamento e má qualidade de vida. Este conceito teve um impacto grande na área de urbanismo do século passado, com o aparecimento de várias cidades-jardim ao redor do mundo (a concepção de Brasília teve influência de uma evolução desse conceito). Nesse ponto, planejamento era uma função estritamente técnica do urbanista ou arquiteto, que seria uma espécie de visionário. Esta aura de visionário no planejamento continua existindo um pouco até os dias de hoje.

Com a criação da União Soviética no final da década de 1910, uma outra vertente de planejamento apareceu: o planejamento econômico centralizado.

Nele, o Estado teria completo controle sobre os recursos e os distribuiria de acordo com planos e metas determinados por políticos ou burocratas. Havia completa ausência de democracia na determinação do plano. Aqui identificamos o perfil controlador do planejamento, um pouco da idéia que ainda permanece no Brasil, onde o planejamento tem função controladora e é dominado por políticos e burocratas, além do caráter governamental e econômico. (OLIVEIRA, 2006, p. 283)

A partir das décadas de 1930, 1940 e 1950, a vertente espacial-urbanística do planejamento nos EUA e Europa encamparam uma forma mais abrangente englobando as esferas sociais e econômicas do planejamento, talvez como resultado da influência da vertente soviética do planejamento, cujo regime político orientador se expandia pelos países do Leste europeu e Ásia.

Nessa época, além do avanço das idéias keynesianas de forte intervenção estatal nas economias do mundo capitalista, começou a ganhar força também a vertente de planejamento e políticas de desenvolvimento regional, que culminou com a criação das agências em desenvolvimento, como Tennessee Valley Authority (TVA) nos EUA, Cassa per il Mezzogiorno na Itália, e a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) no Brasil. Nessa época ainda havia a idéia de planejamento como fazer planos para controlar o futuro, e um forte papel governamental nas decisões do planejamento. (OLIVEIRA, 2006, p. 283)

Nesse ponto, o planejamento ainda era dividido em fases seqüenciais, ainda segundo Oliveira (2006, p.24):

Não era questionado o caráter seqüencial e compreensivo do planejamento. A partir dos anos 1950, começou uma discussão mais acalorada sobre a 'compreensividade' e racionalidade controlada do planejamento, com a abordagem do *modling through*. Nessa abordagem o planejamento era um processo incremental (escola incrementalista do planejamento), de idas e voltas, e não uma seqüência linear de ações. Reconheciam-se as limitações do planejamento em ter informações para prever e via-se no planejamento um caráter de avançar pouco a pouco nas decisões e ações, e com isso lidar com situações muitas vezes inesperadas e imprevisíveis. Abnegava-se a idéia de que o planejamento poderia prever e controlar tudo, mas ele ainda era visto como um instrumento técnico. Mais ou menos na mesma época, no bojo do movimento de direitos civis dos EUA, surgiu a idéia de que o planejamento não deveria ser um instrumento estritamente técnico, e sim político. O planejamento deveria servir como instrumento de mudança social e de 'advocacia', principalmente em favor dos interesses dos menos favorecidos social e politicamente, o chamado *advocacy planning* pelos proponentes do movimento.

As transformações no conceito de planejamento continuaram a partir da década de 1970 e em diante. O planejamento já não era mais visto tão somente como um instrumento técnico, mas também como um instrumento político, com o objetivo de moldar e articular os diversos interesses envolvidos no processo de intervenção de políticas públicas. O planejador deveria ser o mediador dos

interesses da sociedade no processo, e o resultado final deveria ser tomado preferivelmente em consenso. Com o crescimento das organizações envolvidas no processo de planejamento e as interações entre elas, a chamada sociedade em rede, o planejamento passou a ser um processo acoplado à qualidade das interações entre os diversos atores envolvidos. Surgiu, então, o conceito de planejamento colaborativo, que buscava um processo de construção de confiança nas decisões do planejamento de políticas públicas. O planejamento assim se solidificou como um processo que depende da maneira como acontecem as relações de confiança entre as diversas partes interessadas e influenciadas pelas decisões. A idéia do aprendizado nas interações nos processos de decisão passou a ser cada vez mais relevante para pensar-se planejamento.

Portanto, o processo de planejamento é um processo de decisão política que depende de informações precisas, transparência, ética, temperança, aceitação de visões diferentes e vontade de negociar e buscar soluções conjuntamente que sejam aceitáveis para toda a sociedade e principalmente para as partes envolvidas.

Num modelo democrático, os problemas do planejamento assumem maior complexidade. Não basta reunir um corpo técnico qualificado para que se alcance um bom resultado. A elaboração de um plano precisa ser negociado politicamente. A questão da participação é, pois, um assunto prioritário para a reabilitação do planejamento. Quanto maior a complexidade da organização social, maior é a necessidade de o Estado intervir para arbitrar e regular conflitos.

O planejamento, tal como hoje é conhecido, revela-se uma atividade recente na história, sendo introduzido nas organizações especialmente como decorrência da crescente complexidade das demandas da sociedade, que passa a exigir maior qualidade, diversidade e disponibilidade dos produtos e serviços ofertados pelos governos e pelo setor privado. A diversidade de experiências e de estudos relacionados à gestão de processos e produtos em instituições de toda natureza, nas últimas décadas, tem propiciado importantes progressos no conhecimento e nas práticas de planejamento.

No setor público, assim como na iniciativa privada, as atividades de planejamento têm adotado dimensão abrangente, passando a compreender todo o processo de gestão de organizações. Assim, o planejamento vem abordando desde a definição da missão e visão do empreendimento (aquilo que se está planejando), a

elaboração e implantação de planos, com metas, prazos e mecanismos de monitoramento, até a avaliação do desempenho do empreendimento e dos resultados alcançados.

Para Albuquerque (2008, p. 114), o planejamento pode ser entendido 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 definidos mais previamente de modo mais eficiente.”

De acordo com esse autor, o ato de planejar significa estabelecer com antecedência, objetivos, ações e metas, com base em metodologia pré-definida. Por intermédio do planejamento são organizados e definidos os melhores procedimentos para alcançar os resultados pretendidos, devendo os planos conter as linhas de ação que propiciem a adoção de uma estratégia compatível com a disponibilidade de recursos; a alocação desses recursos às ações que forem necessárias e a realização das ações planejadas de forma consistente com os objetivos.

Em decorrência da dinâmica da sociedade e da economia, e coadunando com o objeto dessa pesquisa, entende-se que o planejamento não pode ser estático, posto que ele deve acompanhar permanentemente as mudanças, que impõem revisão de rumos, objetivos e metas. Dessa forma, pressupõe-se a necessidade de um processo decisório permanente, abrangendo a elaboração, e também a implementação do plano. O progresso na direção do alcance dos objetivos deve ser monitorado e avaliado para que ajustes e medidas corretivas possam ser adotadas tempestivamente. Tudo isso dentro de uma sistemática previamente definida que possibilite a adequada gestão dos objetivos e processos da organização em todos os seus níveis e áreas de atuação.

Na área governamental, o planejamento como mecanismo de intervenção na sociedade e na economia, pode assumir diferentes configurações, implicando maior ou menor grau de interferência. A atuação do Estado se efetiva por intermédio de mecanismos de apropriação dos recursos e distribuição de riqueza, ou por instrumentos regulatórios que imponham maior ou menor grau de autonomia ao setor privado. No primeiro caso, o Estado pode tomar para si a tarefa de produzir e distribuir bens e serviços para consumo da sociedade, assumindo riscos inerentes à atividade produtiva, a gestão dos seus custos, o estabelecimento de preços, a distribuição e a comercialização dos produtos.

No campo regulatório pode também o Estado intervir por intermédio de políticas como a concessão de subsídios econômicos, créditos em condições especiais, tributação e isenções fiscais, controles cambiais, controles da entrada e saída de capitais do país, administração de taxas de juros, impondo maior ou menor restrição à atividade do setor privado e direcionando a aplicação dos recursos para setores priorizados. De outra forma, pode adotar um planejamento indicativo, em uma postura de indutor das forças econômicas pré-existentes, e não de direcionador. Por outro lado, pode adotar ampla postura liberal, concentrando esforços nas atividades tradicionais do Estado e deixando por conta das forças de mercado a escolha das decisões de alocação dos recursos econômicos.

A partir de meados do século XX, em especial nos países em desenvolvimento, observa-se que as práticas de planejamento foram marcadas por algumas características em comum, tais como: forte crença no sucesso das medidas de intervenção do Estado na economia; atuação prioritária nos setores de infraestrutura, especialmente transporte, energia e comunicações; foco na elaboração dos planos e menor atenção aos mecanismos de gerenciamento e avaliação; metas genéricas (amplas e vagas); descontinuidades associadas às mudanças de governo; e baixo grau de integração entre ações de distintas agências governamentais, assim como entre distintos programas.

Há mais ou menos oito décadas, surgiu o planejamento como um poderoso antídoto contra os males do subdesenvolvimentismo e as crises cíclicas do sistema econômico. Tal crença se deve, em parte, ao prestígio alcançado pelas técnicas de planejamento central adotadas pela União Soviética e países da Europa Oriental sob o regime comunista. Para Cintra e Haddad (1977, p. 15):

O planejamento das economias de guerra e os esforços de reconstrução econômica nos anos do pós-guerra contribuíram, por sua vez, para revigorar a crença no planejamento. Além disso, a era do pós-guerra presenciou a ascensão de novas ações, tendo-se considerado a imensa tarefa imposta por seu atraso econômico como um campo apropriado para a experiência de teorias e modelos de planejamento. O planejamento passou a ser considerado a arma única e natural na luta contra a pobreza. A crença nos planos contagiou os profissionais das organizações de ajuda internacional, inspirados nos recentes progressos surgidos nas teorias do desenvolvimento e do planejamento em economias mistas.

Na América Latina, o movimento em favor do planejamento teve grande impulso principalmente na CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e

Caribe), no Banco Mundial e em várias outras organizações internacionais, as quais estimulam a proliferação de organizações ao alto nível nacional e subnacional, tais como os conselhos de planejamento, os bancos de desenvolvimento, as superintendências de desenvolvimento regional e as instituições acadêmicas de ensino e pesquisa, dedicadas ao estudo de problemas de desenvolvimento. O planejamento transformou-se de fato em idéia bastante popular, aceita tanto à esquerda quanto à direita do espectro político.

Apesar de sua ampla aceitação e de seu caráter paradigmático para grande parte dos especialistas em desenvolvimento, nunca deixou de haver uma pequena, porém obstinada, corte de críticos que não só se mostrou cética em relação às virtudes do planejamento, mas que, além disso, lhe contestou o status intelectual.

O planejamento como instrumento de política econômica é relativamente recente, mesmo em países socialistas. Assim, a União soviética adotou o primeiro plano quinquenal em 1929, e era, antes da guerra, o único país que usava o planejamento de maneira sistemática. Mesmo a discussão sobre a possibilidade teórica de planejamento data da década dos vinte.

De acordo com Lafer (1975, p.9), é interessante lembrar o conteúdo desse debate, pois mostra por que se julgava desnecessário o planejamento num país socialista.

Tratava-se de saber se num país com decisões econômicas centralizadas, mas em que os indivíduos tivessem livre escolha de consumo e ocupação, seria possível alocar os recursos com a máxima eficiência. Nessas condições, os preços dos bens finais indicariam as preferências dos consumidores, isto é, dada uma distribuição de renda, mostrariam qual a estrutura da demanda final. O problema estava em saber como atribuir preços aos fatores de produção de modo a usá-los com o mínimo de desperdício. Numa economia capitalista competitiva, tanto os preços dos bens finais como os preços dos fatores se formam no mercado e refletem a escassez relativa dos recursos, isto é, tornam a demanda igual à oferta. Como os empresários procuram maximizar o lucro e competem entre si, o preço do produto acaba por igualar-se ao custo de produção e a alocação de recursos será racional: obtém-se a produção de bens finais com o menor custo possível de recursos. Se, porém, as decisões econômicas são centralizadas, é o órgão central de planejamento que deve fixar os preços dos fatores. Surge então o problema de como avaliá-los.

Por outra vertente, no Brasil, o planejamento sempre esteve ligado à elaboração de planos e a controle. Historicamente, verifica-se a quantidade de planos que já foram e continuam sendo elaborados: trienais, decenais, econômicos,

plurianuais, de desenvolvimento, regionais, diretores, etc. Tem-se uma cultura de planos, com a idéia de antever e organizar o futuro, como se isso fosse de maneira racional e previsível. A idéia de controle também está presente. Quando se analisa as funções dos órgãos governamentais, percebe-se um caráter altamente controlador. Suas principais atribuições sempre giram ao redor de controlar o orçamento e a alocação de recursos para diferentes órgãos estatais e projetos.

A visão positiva de planejamento, entretanto, é vista como positiva para os brasileiros, pois, conforme pode ser observado em Oliveira (2006, p. 282), “diferentemente, os norte-americanos, muitos dos quais vêm com desconfiança o planejamento, por ser uma forma de intervenção do Estado nos indivíduos e organizações”.

O planejamento é visto, segundo a própria literatura brasileira clássica, como o processo de elaborar planos e tentar controlar o futuro, dividindo-o em várias etapas sequenciais (estabelecer objetivos, fazer planos, executá-los etc). Também existe um viés economicista, que pode ser constatado em Ianni *apud* Oliveira (2006, p. 282), “em que o planejamento econômico é puramente governamental, como se os governos pudessem controlar a economia”. Assim, a cultura do planejamento do Brasil ainda vive um pouco da época do milagre econômico dos anos 60 e 70 e da utopia do “Estado desenvolvimentista”, ligada ao conceito de planejamento da primeira metade do século passado.

No Brasil, a experiência em planejamento tem sido aferida mais enfaticamente sob o aspecto dos planos nacionais elaborados. O planejamento, entretanto, representa um processo que envolve tanto aspectos técnicos, quanto político-econômico-sociais e administrativos.

Para Mendes (1978, p. 75), “assim, como o plano – por mais consistente que seja – não garante, por si só, a eficácia do planejamento, este não pode ser encarado apenas sob uma base administrativa institucional.” Outrossim, o planejamento representa uma atividade que tem origens históricas na intervenção estatal na economia, a partir do protecionismo ao capitalismo nascente. Ao passo em que a base produtiva se expandiu sob o livre jogo das forças de mercado, surgiram as crises econômicas e sociais que levaram o Estado a intervir. A análise dos ciclos do capitalismo mostra uma gradativa combinação de fatores livres e fatores planejados em favor destes últimos.

Aos fatores históricos que levaram o Estado a ampliar o seu campo de atuação sobre o domínio econômico variam de país para país e se relacionam aos seguintes aspectos:

- a) Características da estrutura e o funcionamento do sistema econômico e do poder político;
- b) Grau de evolução da complexidade da administração pública;
- c) Circunstâncias econômicas e políticas conjunturais (ritmo de crescimento, condições e perspectivas econômicas de curto prazo, ideologias predominantes nos partidos de governo e de oposição, etc.). (MENDES, 1978, p. 75)

No que se refere aos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, a falta de pessoal técnico capacitado, a precariedade e escassez da informação estatística, e as deficiências nas técnicas de planejamento disponíveis são alguns dos elementos concretos que inibem o esforço do planejamento.

Nesta perspectiva, o planejamento é definido como sendo a atividade através da qual a ação do Estado sobre o conjunto da economia consubstancia-se na coordenação do uso de instrumentos de política econômica, que orientam os processos produtivos para a consecução de objetivos previamente definidos. Sob este marco conceitual, a experiência de planejamento econômico teve início no país com o Plano de Metas, assinala Mendes (1978, p. 90), quando foram então coordenadas, através daquele documento, medidas de política econômica que visavam tanto o setor público, quanto o setor privado.

O levantamento anterior da intervenção do Governo brasileiro em assuntos econômicos revela que o país inicia a segunda metade da década de 50 relativamente preparado para dar o passo decisivo de planejar a economia, coordenando as ações governamentais e do setor privado através de objetivos, diretrizes e medidas de política pré-definidas em um plano.

O Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico, divulgado sob a denominação de Programa de Metas, representa o marco de experiência nacional de planejamento econômico, pois é a partir dele que o Governo assume deliberadamente a decisão de direcionar o processo de desenvolvimento para determinados fins, de forma sistematizada e segundo as linhas de ação previamente traçadas em um documento.

Foi então que, da confluência e conjugação dos fatores arrolados a seguir, deu-se o início do processo de planejamento no Brasil, de acordo com Mendes (1978, p. 90):

- a) instituição e manipulação contínua de uma série de instrumentos de política econômica, por parte do poder público nacional;
- b) experiência acumulada na elaboração e execução de planos, programas e projetos;
- c) realização de estudos e debates sobre a problemática sócio-econômica do país;
- d) difusão de técnicas de planejamento, principalmente por parte da CEPAL;
- e) percepção de que era indispensável ampliar as oportunidades de emprego – via industrialização, como forma de garantir a continuidade do sistema político, caracterizado na época pelo “populismo”.

A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL, conforme já analisada anteriormente, se constituiu em uma escola de pensamento econômico, cujas teorias incentivaram a intervenção do Estado na economia, por intermédio da prática do planejamento governamental. A abordagem “cepalina” propiciou avanços nas práticas de planejamento, introduzindo novos conceitos dos quais resultaram orientações ao processo de planejar a ação do governo, cujas principais características foram: foco sobre os fatores econômicos que determinam o desenvolvimento; predominância da presença do Estado como agente do processo de transformação da economia; caráter tecnocrático, tendendo para o autoritário, na medida em que deixava pouco espaço para a participação de outros atores que não o Estado; e foco na elaboração de planos.

A análise das práticas de planejamento, adotadas no passado recente em diversos países nos permite identificar pelo menos três grandes grupos de modelos, quais sejam:

- a) o socialista soviético, no qual o planejamento abrangia todo o sistema social e econômico;
- b) o cepalino, intervencionista, adotado em países de terceiro mundo com o intuito de promover o desenvolvimento sócio-econômico; e
- c) o indicativo, adotado em países de economia de mercado no qual, em vez de intervenção no mercado, buscou-se garantir maior eficiência da economia através da redução dos níveis de incerteza.

O setor público busca incorporar os avanços obtidos pelo setor privado na área do planejamento. Assim, alguns princípios podem ser identificados nos atuais processos de planejamento e gestão governamental, conforme descrito por Albuquerque (2008, p. 117) e a seguir enumerados:

- Visão de longo prazo, em substituição ao planejamento consubstanciado exclusivamente no orçamento anual;
- Orientação estratégica voltada para resultados;
- Organização por programas orientados ao alcance de resultados finalísticos;
- Reconhecimento do papel da liderança na condução dos programas governamentais;
- Utilização de modernas ferramentas de gestão;
- Estabelecimento de metas voltadas para a manutenção do equilíbrio fiscal, associadas à fixação de limites para o endividamento e para gastos com pessoal;
- Desenvolvimento de parcerias com setores privados e entidades representativas da sociedade.

As preocupações iniciais que conduziram a alguns dos recentes aperfeiçoamentos do planejamento público tiveram como foco o saneamento das contas públicas e a manutenção do equilíbrio macroeconômico, a busca de maior qualidade dos serviços oferecidos e a redefinição de prioridades de gasto. Assim, as mudanças introduzidas têm permitido avaliar e melhorar o desempenho dos diversos setores do governo, racionalizar gastos e, por consequência, reduzir desperdícios e ampliar resultados.

O processo de planejamento como racionalização do crescimento da organização, consiste em um meio para o estabelecimento de ações que permitam alcançar objetos fixados para esta instituição, vinculando-se, fundamentalmente à orientação racional de ações a serem executadas e, reiteira-se, contrapondo-se à improvisação e a tomadas de decisão de forma puramente intuitiva. Em meio às dificuldades que conturbaram a sociedade brasileira num passado recente, entre os quais os esforços para a estabilização da moeda e a para a contenção dos gastos

públicos, é de enorme importância a utilização racional e eficaz dos escassos recursos colocados à disposição de uma organização, seja para investimento, manutenção ou despesa com pessoal. Hoje, entretanto, nota-se um viés na atenção da sociedade, antes voltada à questão da estabilidade econômica. O foco agora está desviado para a crise mundial que absorve indistintamente os países do globo, em especial o Brasil.

Em âmbito internacional, assinala Lopes (2009, p. 19), a recessão americana se propaga internacionalmente através de quatro mecanismos principais:

1. Contração do crédito produzida pelo processo de redução da alavancagem no sistema financeiro global e consequente fragilização dos bancos;
2. Destruição de riqueza, como resultado da queda nos preços de ativos financeiros, como imóveis e ações;
3. Deterioração das expectativas sobre a evolução futura da atividade econômica, afetando decisões de dispêndio de empresas e famílias;
4. Redução no crescimento das exportações e do comércio internacional.

Na atual conjuntura doméstica, conforme observa Malan (2009, p. 11):

É evidente desde setembro de 2008 que esta é a crise mais grave experimentada pela economia mundial nos últimos 75 anos. Uma crise que não será superada em alguns trimestres mais, e da qual nenhum país deixará de sofrer as consequências, embora de formas distintas. O Brasil não é e não será uma exceção. Importa – e muito – a qualidade de nosso entendimento sobre o(s) processo(s) que nos conduziu (ram) à situação atual. Porque deste entendimento depende algo que muito mais relevante: nossa capacidade de avaliar e de responder de forma apropriada a desafios, riscos e oportunidades que a crise e sua superação no futuro sempre encerraram – quando existe alguma visão sobre ‘aonde queremos chegar’.

Nesta perspectiva, o planejamento assume um papel ainda mais imprescindível onde para a produção de qualquer tipo de bem ou serviço, quanto menos recursos forem alocados, maior será a capacidade de investimento do Estado. Quando se estuda o processo de produção de bens e serviços públicos demandados pela sociedade, necessita o Estado, antecipadamente, decidir os tipos, a quantidade e a qualidade dos bens e serviços que irá produzir. Assim, têm os responsáveis pelo processo de planejamento, como referencial básico, que a utilização desses recursos escassos deverá ser feita de maneira mais racional e eficiente possível. E para que isso ocorra adequadamente é que se utiliza o planejamento.

O planejamento pode ser visto como um conjunto de ações interligadas e complementares, realizadas nas diferentes instâncias da organização governamental, com vista no atingimento de determinado objetivo. Envolve uma

série de atividades que vão manter e alimentar esse ciclo, que é contínuo, entre as quais configuram estudos, decisões estratégicas e táticas sobre prioridade, a formulação de planos e programas, o acompanhamento e o controle de sua execução.

Pressupõe, ainda, conforme Pereira (2003, p. 116), a possibilidade de novos fatos e situações que podem influir no desenvolvimento desse processo, revertendo e alterando os rumos e os conteúdos dos trabalhos que realiza. Apresenta-se como uma forma de ação contínua, permanente e sistemática, que, ao longo de seu desenvolvimento, incorpora a idéia de atuação conjunta dos diversos setores da organização, de existência de uma base de informações, bem como de recursos técnicos e humanos, que apóiem sua execução, garantindo o acompanhamento, a avaliação e as tomadas de decisões, em todas as suas fases.

Em relação ao planejamento, tem-se duas posições a serem consideradas. A primeira entende-o como uma atividade orientada para a obtenção de um resultado racional, considerando que está submetida a uma situação de escassez de recursos, que a induz a racionalizar sua forma de utilização. Esse processo de planejamento apresenta-se como um instrumental para permitir a adoção de uma decisão mais racional. A segunda posição vislumbra-o como um processo de decisão e, desse modo, a atividade de planejar passa a ser aceita como a prática de decidir antecipadamente.

Reconhecer o planejamento como processo implica, portanto, aceitar que não é uma atividade que se esgote na concepção de um plano, de um programa ou de um projeto. Esses são mecanismos instituídos para facilitar o alcance de metas, ou seja, são meios para estruturar recursos e ações voltados para certos objetivos que dessa forma podem ser geridos de forma melhor.

Ainda em consonância com Pereira (2003, p. 118):

O planejamento econômico, então, deve ser então entendido como o processo de elaboração, execução e controle de um plano de desenvolvimento, a partir do qual se fixam objetivos gerais e metas específicas, assim como a ordenação do elenco de decisões e providências indispensáveis para a consecução desses objetivos. Dessa forma, o plano de desenvolvimento poderá ser executado de maneira mais rápida, despendendo menos recursos e esforços.

Em virtude da crescente intervenção do Estado na economia, visando atender às demandas da sociedade por serviços públicos, aliada às imperfeições dos mercados, especialmente nos países em desenvolvimento, passou a privilegiar o

planejamento econômico, como instrumento de administração pública e privada, com o objetivo de aumentar a eficiência, a racionalidade e a segurança das decisões no âmbito das instituições públicas e/ou das empresas privadas e, dessa forma, maximizar o rendimento social e privado no uso de recursos escassos.

Através deste suporte, desencadeia-se um estudo sobre a política orçamentária vigente hoje no Estado da Bahia, sob a ótica das universidades públicas. E, mais precisamente, um estudo específico do orçamento da Universidade do Estado da Bahia.

A partir desta visão mais ampla de planejamento como indutor do desenvolvimento econômico, partiremos agora para uma visão mais minuciosa do planejamento interno às organizações.

4 PLANEJAMENTO NA UNEB E ASPECTOS CONCEITUAIS DO ORÇAMENTO

A partir do estudo geral sobre o planejamento, realizado no capítulo anterior, nesta etapa da pesquisa será feita uma análise generalizada acerca do planejamento na Universidade do Estado da Bahia, analisando-se os planos que hoje a integram, assim como a sua estrutura orçamentária.

4.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E GESTÃO POR RESULTADOS

O planejamento estratégico é o planejamento mais amplo e abrangente da organização. Procura compreender ações de longo prazo, envolvendo toda a organização, seus recursos e áreas de atividade; e preocupa-se em atingir os objetivos no nível mais abrangente. Sua eficácia exige forte comprometimento e participação da cúpula da organização, tanto nas fases de elaboração quanto nas de implementação, especialmente porque o planejamento passa a constituir o direcionamento fundamental ao qual toda a ação da organização deverá se submeter.

O método do planejamento estratégico é utilizado em vários setores da administração pública, partindo de conhecimentos adotados para o planejamento corporativo, originário das empresas privadas. De fato, a metodologia desenvolveu-se inicialmente nas grandes corporações mundiais a partir dos anos 70, passando então a ser largamente aplicada nas décadas subseqüentes.

O planejamento estratégico consiste na construção de estratégia baseada em uma análise combinatória do conjunto de forças e fraquezas internas à instituição e das ameaças e oportunidades evidenciadas pelo ambiente externo. Nesta perspectiva estratégia pode ser definida como sendo o caminho mais adequado a ser percorrido para, partindo de um ponto de referência inicial, alcançar um objetivo ou superar um desafio. (OLIVEIRA, 1996, p. 16)

A estratégia é a principal referência da instituição em suas ações cotidianas. As escolhas nos níveis tático e operacional deverão ser procedidas de modo a garantir que a instituição evolua dentro da estratégia traçada. A essas escolhas denominamos opções táticas e operacionais. Nesse contexto, o planejamento estratégico tem a função de, por meio da estratégia traçada, orientar a gestão das organizações e influenciar o processo decisório de seus dirigentes.

A seguir são enumerados alguns pressupostos comuns às metodologias diferentes de planejamento estratégico: o planejamento estratégico deve contribuir para a consecução dos objetivos organizacionais; deve proceder as demais funções da organização; deve buscar o maior nível possível de penetração e abrangência, podendo inclusive provocar modificações na forma de atuação da organização; deve buscar maior eficiência, eficácia e efetividade (maximização dos resultados e minimização das deficiências).

Conforme Oliveira (1996, p. 17), entende-se que o planejamento estratégico precede também o planejamento tático e o planejamento operacional. O planejamento tático tem foco nas ações de médio prazo, geralmente para o exercício anual e abrange segmentos da organização e seus recursos específicos. Já o planejamento operacional aplica-se a cada tarefa ou atividade. Geralmente é projetado para o curto prazo e envolve cada tarefa ou atividade administrativa isoladamente, preocupando-se com o alcance das metas específicas.

O planejamento estratégico deve ser um processo contínuo, sistemático e participativo. Seu produto, o plano estratégico, costuma-se dizer, é menos importante que as discussões, negociações e alinhamentos de procedimentos que são pactuados nas reuniões realizadas para sua construção.

A riqueza do planejamento está fundamentada na qualidade do seu processo. A amplitude e dedicação dos participantes do processo de planejamento estratégico, além de uma condução profissional, determinarão a qualidade do plano estratégico e, mais importante, o sucesso de sua gestão.

Para Oliveira (1996, p. 17) o planejamento estratégico é definido como sendo:

o processo administrativo que proporciona sustentação metodológica para se estabelecer a melhor direção a ser seguida pela empresa visando ao otimizado grau de interação com os fatores externos – não controláveis – e atuando de forma inovadora e diferenciada.

Ainda segundo o autor o planejamento estratégico é, normalmente, de responsabilidade dos níveis mais altos na instituição e diz respeito tanto à formulação de objetivos quanto à seleção dos cursos de ação a serem seguidos para sua consecução, levando em conta as condições externas e internas ao órgão e sua evolução esperada. Também considera as premissas básicas que a

instituição, como um todo, deve respeitar para que o processo estratégico tenha coerência e sustentação decisória.

Em Tachizawa e Andrade, *apud* Pimenta (2002, p. 63):

o planejamento estratégico constitui-se num processo contínuo e adaptativo, através do qual uma organização, define e redefine sua missão, objetivos e metas, bem como seleciona as estratégias e meios para atingir tais objetivos em determinado período, por meio da constante interação com o ambiente externo.

Diante dessas definições, deduz-se, portanto, que em uma organização o planejamento estratégico para ser implantado, pode enfrentar problemas se as pessoas que decidem não têm claro o conceito do processo, resultando, como é natural, numa resistência por algo que lhes é desconhecido. Apesar de ser concebido, na maioria das vezes, para o longo prazo, detecta-se que não há empecilhos para que este planejamento possa ser revisto e adaptado, de forma que sejam incluídas as alterações que ocorrerem nos ambientes interno e externo.

Ainda de acordo com Pimenta (2002, p. 64) em uma instituição de ensino superior, como é o nosso objeto de estudo, o planejamento estratégico obedece às seguintes etapas:

- Coleta de dados e informações, referentes ao ambiente operacional e macroambiente nos quais a instituição está inserida, e quanto aos aspectos internos e às estratégias vigentes;
- Análise das informações, maior aprofundamento das conclusões sobre o primeiro conjunto de informações e levantamento de dados complementares relacionados às variáveis de maior impacto, sejam estas econômicas, sócias ou tecnológicas, levando-se em consideração o papel da instituição na sociedade;
- Análise ambiental, posto que a instituição encontra-se inserida em um macroambiente, abrangendo os aspectos políticos, população e suas características, ambiente operacional, ou seja, fornecedores, concorrentes, clientes e evolução tecnológica e ambiente interno, representado pelas aspirações dos docentes, funcionários e gestores;
- Análise dos aspectos internos, identificando os fatores de sucesso, e estabelecendo comparações no âmbito do contexto concorrente com o intuito de identificar os pontos fortes e fracos;

- Análise de estratégia vigente, identificando-se as principais decisões tomadas nos últimos meses;
- Análise comparativa da missão, observando-se o campo de atuação e identificando as atividades previstas na missão que podem ser acrescidas ou reduzidas, considerando-se aquelas que são desenvolvidas atualmente. A missão da instituição define suas diferenças, demonstrando suas necessidades sociais e, além de refletir suas tradições, identificar os alunos que ela procura formar. Observar, também, se a organização está atuando em um campo que não faz parte de sua missão. Neste caso, ela estará contrariando a natureza de seu campo de atuação;
- Formulação do próprio plano estratégico, observando-se os resultados de todas as etapas anteriores. Tal elaboração pode demandar eventuais ajustes e análises complementares; e,
- Implementação e controle, passando por revisões, devido a eventos ocorridos no meio ambiente. São inseridos nesta fase os indicadores de gestão, de qualidade e de desempenho;

Infere-se, portanto, que o planejamento estratégico enfatiza o conceito de sistema aberto, abordando aspectos do ambiente externo que somados ao ambiente interno da organização, permitem ao administrador obter uma visão global do contexto da organização, manipulando dados quantitativos e qualitativos.

4.2 PLANEJAMENTO E GESTÃO PÚBLICA NA UNEB

De acordo com o Planejamento Estratégico da UNEB (2007, p. 15) observa-se que o processo de gestão da universidade pública, a partir da Constituição Federal de 1988, os antigos métodos paternalistas e autoritários de tomada de decisão foram substituídos pela prática de métodos democráticos e participativos em que as pessoas passam a fiscalizar e tomar iniciativas através de grupos de múltipla atuação dentro e fora da universidade.

Esse processo é um reconhecimento de que cada pessoa tem o direito de participar ativamente no desenvolvimento de sua comunidade e, não somente, receber os benefícios do progresso. Trata-se de tomar parte nas decisões e no esforço para a sua realização, ou seja, em lugar de ser tratado como objeto das intenções paternalistas dos detentores do poder, cada um passa a ser reconhecido como sujeito e agente desse processo de desenvolvimento. Essa postura resguarda a instituição e dá mais

transparências as suas decisões contra as pressões externas, criando condições de governabilidade. Desta compreensão decorre a absoluta necessidade de que o planejamento estratégico represente o reflexo das decisões coletivas e ampare a institucionalidade do órgão. (UNEB, 2007a, p. 15)

O plano estratégico da UNEB visa incorporar não apenas o caráter administrativo, mas também explicitar uma clara definição dos compromissos sócio-educativos que a UNEB pretende assumir, através do engajamento efetivo de todas suas instâncias, visando garantir seu impacto no âmbito regional e contemplar um conjunto de indicadores de qualidade e de quantidade que permitam o acompanhamento, a avaliação e reavaliações constantes ao longo de todo o processo.

A UNEB, por sua natureza multicampi, conforme já foi discutido no capítulo 2, possui particularidades que são intrínsecas à sua forma, onde a capilaridade de suas estruturas e a quantidade de pessoas que fazem parte de seu corpo acadêmico e profissional técnico-administrativo possibilita a efetivação de programas e ações que apontem saídas para o desenvolvimento sustentável de todo o Estado da Bahia, através do cumprimento das funções que lhes são inerentes, tais como promover o ensino de qualidade, fortalecer a pesquisa, potencializar e expandir a extensão. (UNEB, 2007, p.15)

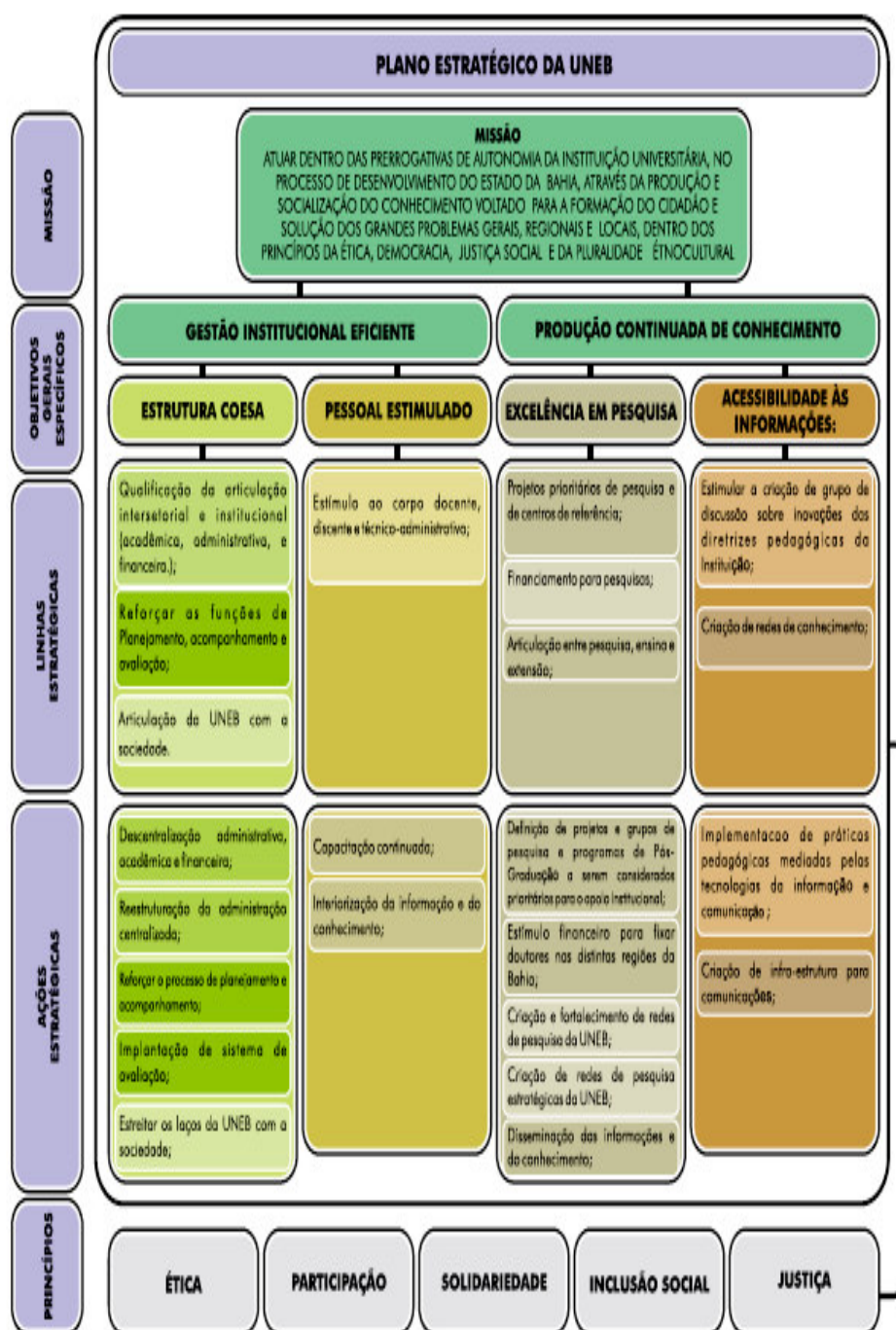


Figura 3 – Plano Estratégico da UNEB. Fonte:

Analisando o diagrama acima, na figura 3, ratificado por UNEB (2009, p. 32), identifica-se a missão da universidade como sendo:

atuar dentro das prerrogativas de autonomia da instituição universitária, no processo de desenvolvimento do Estado da Bahia, através da produção e socialização do conhecimento, voltado para a formação do cidadão e

solução dos grandes problemas gerais, regionais e locais, dentro dos princípios da ética, democracia, justiça social e da pluralidade etnocultural.

Apresenta gestão institucional eficiente e produção continuada de conhecimento como sendo os seus macro objetivos. Ainda segundo este mesmo documento, a gestão institucional eficiente (UNEB, 2009, p. 33):

é a estratégia que pretende viabilizar com qualidade a execução efetiva das ações planejadas para alcançar a geração de conhecimento desejada para o futuro. Deve-se garantir que o potencial de infra-estrutura instalada na UNEB seja utilizado plenamente, a partir de um ordenamento de sua estrutura organizacional administrativa e financeira com funções definidas adequadamente, articuladas em suas partes, com capacidade de relacionamentos com outras instituições, constituídas por pessoal capacitado e estimulado para exercer as suas funções.

Esse macro objetivo apresenta como objetivos específicos a estrutura coesa e o pessoal estimulado. Como linhas estratégicas para alcançar esses objetivos busca-se, por exemplo, articular as ações da Uneb com a sociedade, estimular o corpo discente, docente, e técnico-administrativo. Para tanto, descentralização administrativa, reestruturação da administração descentralizada e capacitação continuada são algumas das ações estratégicas utilizadas para o alcance da missão estratégica.

Por outro ângulo, a produção continuada do conhecimento se constitui no segundo objetivo geral do planejamento estratégico da universidade. Este objetivo possui como objetivos específicos a excelência em pesquisa e a acessibilidade às informações. Segundo UNEB (2009, p. 40), “essa estratégia se constitui no foco principal das atividades que assumirão a responsabilidade pela produção do conhecimento, objetivo fundamental da visão de futuro da Uneb”.

Seguindo a linha anterior, essa linha estratégica apresenta como algumas de suas ações estratégicas: financiamento para pesquisas, articulação entre pesquisa, ensino e extensão, estímulo financeiro para fixar doutores nas distintas regiões da Bahia, criação de redes de conhecimento, criação de infra-estrutura para comunicações, dentre outros.

Em consonância com o plano estratégico, ética, participação, solidariedade, inclusão social e justiça se constituem nos principais princípios norteadores ao alcance da missão da instituição.

Busca-se então fortalecer o papel de universidade pública, multicampi, inserida no contexto do desenvolvimento estadual, comprometida com os temas estratégicos voltados à sociedade baiana, nacional e mundial, na medida em que,

extrapolando a sua função acadêmica, abarque a produção e difusão do conhecimento mais universalizado.

Um processo com esta amplitude, elaborado e administrado por uma comunidade universitária pública multicampi, deve ter um planejamento bem elaborado que contenha os objetivos de forma clara e garanta o efetivo cumprimento de seus compromissos institucionais e sociais.

O planejamento estratégico apresentado deve refletir uma “nova era” que aponte para um melhor atendimento das necessidades sócio-econômico-regionais, através do incisivo comprometimento com a melhoria na qualidade do ensino superior, dando abrigo a projetos e ações voltados para as demandas locais e, sobretudo, com o estímulo à produção e crítica do conhecimento científico, tecnológico e cultural, facilitando o seu acesso e divulgação.

Em algum período da vida, mesmo sem perceber, elabora-se um orçamento pessoal, onde são levantados os gastos com a satisfação de desejos como vestuário, alimentação, habitação, saúde, diversão, dentre outros, e são adicionados os respectivos valores. Ao mesmo tempo, são somados à renda que se espera receber com o salário, rendimentos financeiros, dividendos e confronta-se o total apurado com a estimativa de gastos.

Como um dos problemas básicos da sociedade consiste na limitação dos recursos frente às suas necessidades, é bem possível que o desejo de realizar despesas seja superior às receitas que se espera receber. Por este motivo, deve-se estabelecer um planejamento de gastos, no qual são eleitas as despesas prioritárias, ou seja, as mais importantes a serem realizadas, desconsiderando-se e adiando-se aquelas que forem consideradas não essenciais.

No caso do setor governamental, o planejamento é consubstanciado em lei e recebe o nome de orçamento público. Nesta lei são listadas para um determinado exercício todas as despesas eleitas como prioritárias pelos poderes da república, bem como as estimativas das receitas previstas para serem arrecadadas e que custearão aqueles gastos.

Parafraseando o MOP – Manual de Orçamento Público (2008, p. 13), elaborado pela Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia – SEPLAN, os governos, enfrentando a escassez de recursos, buscam instrumentalizar o desenvolvimento das políticas públicas através de um processo de planejamento

que confira consistência e racionalidade à atuação do Estado, respaldando-se na elaboração dos Planos Estratégicos, Plurianuais – PPA e Anuais (LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias e LOA – Lei dos Orçamentos Anuais) que explicitam o programa de trabalho da administração pública.

Assim, ainda em consonância com o MOP (2008, p. 13) são concebidos instrumentos de planejamento governamental focados na necessidade de buscar respostas a uma série de questões, que inquietam os planejadores, tais como:

- Qual a realidade atual do Estado?
- As ações que estão em execução vêm trazendo respostas positivas no que concerne à transformação da realidade?
- Que cenários estão se delineando para os próximos anos?
- Que oportunidades se apresentam no cenário socioeconômico?
- Quais as principais demandas da sociedade?
- Que problemas terão que ser solucionados para atender essas demandas?
- Que produtos (bens ou serviços) deverão ser gerados para ajudar na solução desses problemas? Em que quantidade? Em que localidade?
- Quem será responsável pela execução da ação?
- Quanto de recursos está previsto para financiar esses produtos?
- Onde e quando podem ser captados mais recursos?
- Quais as prioridades do governo em função da disponibilidade de recursos?
- As prioridades eleitas estão alinhadas com as demandas da sociedade?

A articulação de um conjunto de processos, dotados de características próprias, que se sucedem ao longo do tempo e se realimentam cada vez que estes são novamente implementados, é definida como ciclo-orçamentário, conforme pode ser observado em Sanches (1995, p. 01). Para o autor este ciclo resulta da singular natureza do orçamento, que, desde a sua mais remota origem, tem sido entendido como um instrumento político, por estabelecer parâmetros para a cobrança de tributos, fixar limites para a realização de gastos públicos, definir responsabilidades e articular parte expressiva do sistema de “check and balances” constituído pela sociedade para controlar o exercício do Poder que esta defere ao Estado.

A partir desta base é que as suas funções foram sendo gradativamente ampliadas, com vistas a assegurar que os recursos fossem aplicados segundo um conjunto de princípios orientados para a boa gestão da coisa pública. É por isso que várias etapas do ciclo orçamentário envolvem ampla participação das esferas

decisórias mais elevadas do Estado e tendem a se processar sob a atenta vigilância das instituições da sociedade.

Ainda de acordo com Sanches (1995, p. 2), todas as demais instrumentalidades do orçamento (instrumento de planejamento, programação, gerência e administração, contabilidade, administração financeira, controle e avaliação), freqüentemente apresentadas como evidências de sua evolução em contraste com a visão tradicional, são na realidade, desdobramentos orientados para a alavancagem de sua condição de instrumento político, na caracterização mais ampla que lhe dá a presente abordagem.

A amplitude com que tais instrumentalidades são efetivamente utilizadas depende, naturalmente, do sistema de Governo do Estado, da cultura administrativa vigente e da estrutura institucional do setor vigente e da estrutura institucional do setor público.

Em relação ao ciclo orçamentário, vale salientar que a literatura especializada apresenta-o, normalmente, como compreendendo um conjunto de quatro grandes fases, cuja materialização se estende por um período de vários anos, quais sejam: a) elaboração e apresentação; b) autorização legislativa; c) programação e execução; d) avaliação e controle.

A fase de elaboração e apresentação, a cargo do Poder Executivo, envolve além das tarefas relacionadas à estimativa da receita, um conjunto de atividades, normalmente referidas como formulação de programa de trabalho, (que compreende o diagnóstico de problemas, a formulação de alternativas, a tomada de decisões, a fixação de metas e a definição de custos); a compatibilização das propostas à luz das prioridades estabelecidas e dos recursos disponíveis; e a montagem da proposta a ser submetida à apreciação do Legislativo.

A etapa seguinte, autorização legislativa compreende a tramitação da proposta de orçamento no poder legislativo, onde as estimativas de receitas são revistas, as alternativas são reavaliadas, os programas de trabalho são modificados através de emendas e os parâmetros de execução (inclusive os necessários a uma certa flexibilidade) são formalmente estabelecidos.

Na terceira fase, orçamento é programado, isto é, são definidos os cronogramas de desembolso – ajustando o fluxo de dispêndios às sazonalidades da

arrecadação – executando, acompanhando e especialmente avaliado, sobretudo por intermédio dos mecanismos e entidades de controle interno e das inspeções realizadas pelos órgãos de controle externo, notadamente pelos Tribunais de Contas.

Na fase de avaliação e controle, etapa final, parte da qual ocorre concomitantemente com a de execução, são produzidos os balanços – segundo as normas legais pertinentes à matéria – estes são apreciados e auditados pelos órgãos auxiliares do Poder Legislativo e as contas julgadas pelos órgãos competentes. Integram também esta fase, as avaliações realizadas pelos órgãos de coordenação e pelas unidades setoriais com vistas à realimentação dos processos de planejamento e de programação.

O planejamento, no âmbito da Universidade do Estado da Bahia, além dos previstos nos instrumentos legais - Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei dos Orçamentos Anuais -, prevê ainda a elaboração do Planejamento Estratégico, como já discutido no item anterior, do Plano de Desenvolvimento Institucional e também do Plano Operativo Anual.

O Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, de acordo com UNEB (2009, p. 14) “permite estabelecer um conjunto de prioridades direcionadas à formação de recursos humanos e à produção do conhecimento, bem como estabelecer vínculos com a comunidade baiana e com as políticas públicas que visam um maior desenvolvimento do Estado da Bahia”.

O Plano, conforme pode ser observado em UNEB (2009, p. 15):

constitui-se em um dos instrumentos de planejamento adotados a partir de 2006, visando estabelecer, juntamente com o Plano Estratégico, um conjunto de políticas, diretrizes, estratégias, ações, objetivos e metas com o objetivo de fortalecer as áreas acadêmicas e administrativas, modernizar a gestão administrativa, ampliar os investimentos e racionalizar a aplicação dos recursos de modo a preparar a instituição para que possa exercer um papel de destaque no desenvolvimento estadual.

A redemocratização vivenciada pelo país nas últimas décadas e a percepção de que uma boa gestão pública pressupõe planejamento e a transparência dos atos praticados por aqueles que gerenciam os recursos, tem motivado a sociedade brasileira à adoção de procedimentos que aprimorem as regras institucionais formais associadas ao planejamento, direção e controle dos procedimentos governamentais.

A implantação de processos de planejamento participativo, que envolvam todas as instâncias de uma organização, concretiza-se de fato quando estes atores são convidados a participarem e discutirem coletivamente as prioridades de investimento, assim como a definição de metas, e o respectivo acompanhamento destas ações. Dessa forma, o planejamento participativo se caracteriza como sendo uma nova forma de conceber a gestão pública e uma maior democratização dos processos de decisão já implementados.

De acordo com UESB (2001, p.10):

Os resultados da prática de planejamento participativo têm apresentado uma significativa mudança no processo de planejamento orçamentário e na própria execução orçamentária. As prioridades são definidas e relacionadas aos objetivos do projeto ou plano de governo, estando de acordo com o atendimento às demandas que repercutem no cultivo de uma “consciência cidadã”, para que a prática corporativa, muitas vezes presentes nas organizações universitárias, seja abandonada e comece a se instaurar uma “prática colaborativa” entre os seus órgãos e membros.

Na UNEB, pode-se incluir o Plano Operativo Anual - POA como instrumento de planejamento, que tem procurado estar integrado e compatível com as disposições acima referidas. É necessário focar que esse instrumento oferece suporte ao desenvolvimento das atividades acadêmicas e gerenciais, principalmente por seu caráter participativo, consubstanciando a gestão democrática, objetivo e conquista de toda a comunidade universitária.

Através desse instrumento, a UNEB busca a consolidação do processo de planejamento, ao organizar as ações, estabelecer metas e prioridades, alocar recursos, acompanhar e avaliar os projetos e atividades de Ensino, Pesquisa e Extensão desenvolvidos nos diversos Órgãos. A partir de sua elaboração anual, ele também se constitui concretamente em um instrumento capaz de reunir e apresentar, por meio de projetos, as novas idéias, análises e discussões, provenientes de cada célula que compõe a Universidade.

O POA, enquanto instrumento de planejamento, procura expressar de forma clara e precisa as ações que serão realizadas, assim como as metas estabelecidas frente aos objetivos selecionados e determinados, voltados para o atendimento das demandas comunitárias, contribuindo para o crescimento sócio-cultural, econômico e científico-tecnológico das diversas regiões onde a UNEB está inserida.

Nesta perspectiva, a UNEB criou um sistema de planejamento, através da Implantação do Sistema POA-Web, que é parte do Sistema Integrado de Planejamento da UNEB. Desenvolvido pela ASTEC, em parceria com a Unidade de Desenvolvimento Organizacional – UDO, funciona em rede, que visa à modernização da gestão universitária, buscando torná-la mais eficiente, transparente e participativa, buscando aglutinar maior qualidade e agilidade na elaboração e acompanhamento do POA e dos orçamentos anuais.

4.3 ORÇAMENTO PÚBLICO: CONCEITOS DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA-FINANCEIRA A SUA ESTRUTURA NORMATIVA

No orçamento do Governo, uma das peças constitucionais de planejamento governamental, estão incluídas as receitas tributárias, determinadas pelos diversos impostos e taxas cobrados dos agentes econômicos, e as despesas de consumo e investimento realizadas. Ocorrendo o déficit nesse orçamento, ocasionado por um volume de gastos superior às receitas de impostos previstas, essa necessidade deve ser coberta mediante novas emissões monetárias e de títulos públicos, de maneira a promover o equilíbrio do orçamento.

Nesse contexto, de acordo com Silva (2004, p. 43), o planejamento, a programação e o orçamento como um sistema integrado de gerência têm por objetivo avaliar os custos para a consecução das metas traçadas em comparação com os benefícios a serem esperados dos mesmos, e assim, tornar possível o uso inteligente de recursos pelo setor público.

Todo o esforço não está isento de contratempos. Sem dúvida, é mais fácil medir custos e benefícios que sejam sensíveis a uma avaliação do mercado do que medir os custos verdadeiros ou o verdadeiro valor dos efeitos mais intangíveis da atividade governamental que não está sujeita à avaliação do mercado.

A gestão de recursos públicos tem sido objeto de aperfeiçoamento e transformação em todo o mundo, visando otimizar a utilização do dinheiro colocado à disposição da Administração e permitir o alcance dos objetivos pretendidos.

O planejamento, conforme já salientado inicialmente, é um instrumento que o gestor dispõe para equacionar o futuro em termos reais, um curso de ação, um programa operacional. Para melhor compreendê-lo, faz-se necessário sintetizar

as questões mais relevantes que interessam ao estudo do Orçamento Público, sobretudo após o advento da Lei Complementar nº101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

A legislação brasileira sobre orçamento público utiliza como conceito o orçamento programa, técnica que alia o orçamento ao planejamento. A grande variedade de aspectos que cercam o orçamento público presta-lhe caráter interdisciplinar, o que justifica sua compreensão pelos mais variados setores da administração pública, e não apenas pelos técnicos que atuam nas áreas de planejamento, orçamento e financeira.

A técnica e a linguagem do orçamento público no Brasil vêm sendo aperfeiçoadas nos últimos cinquenta anos, sofrendo transformações que visam acompanhar a evolução dos novos tempos e exigências da sociedade em relação ao desempenho da administração pública, a exemplo das mudanças referentes ao processo de planejamento, trazidas pela Lei 4.320 de 17.03.1964, pelo artigo 165 da Constituição da República Federativa do Brasil de 05.10.1988, pelo Decreto Federal 2.829 de 29.10.1998, pela Portaria Interministerial 42 de 14.04.1999, pela Lei Complementar 101 de 04.05.2000, pela Portaria Interministerial 163 de 04.05.2001 e Lei 10.180 de 06.02.2001, dentre uma vasta legislação que regulamenta a questão do planejamento no país.

O crescimento da demanda de serviços públicos e a escassez de recursos para atendê-los têm feito do trabalho na área de planejamento, orçamento e controle da gestão dos recursos públicos, um constante exercício para adequar os gastos às disponibilidades financeiras.

A existência de um plano plurianual concebido em função de uma estratégia geral voltada para tornar realidade uma imagem para o país é da responsabilidade dos órgãos políticos e deve constituir uma síntese das aspirações gerais da nacionalidade.

Ainda de acordo com Silva (2004, p. 43), está fora de dúvida que o binômio Plano-Orçamento tem sua origem no conteúdo do plano plurianual e suas diretrizes, que pretendem revelar toda a ação pública necessária para atingir os objetivos de curto, médio e longo prazos.

Para Silva (2004, p. 43), o Orçamento-Programa deve, pois, ser entendido como uma etapa do planejamento e compreende os seguintes aspectos:

- Instrumento de ação administrativa para execução dos planos de longo, médio e curto prazos;
- Previsão das receitas e fixação das despesas com o objetivo de atender às necessidades coletivas definidas no Programa de Ação do Governo;
- Instrumento de aferição e controle da autoridade e da responsabilidade dos órgãos e agentes da administração orçamentária e financeira, permitindo, igualmente, avaliar a execução dos programas de trabalho do governo.

A definição do orçamento é, portanto, a seguinte, conforme Piscitelli (2002, p. 40), “orçamento é aquele que discrimina as despesas segundo sua natureza, dando ênfase aos fins, (e não aos meios), de modo a demonstrar em que e para que o governo gastará, e também quem será responsável pela execução de seus programas”

Segundo o Manual de Programação e Orçamento do Estado da Bahia - MOPE, o processo de planejamento governamental está se estruturando mediante os seguintes horizontes temporais: o Plano Estratégico do Estado da Bahia, como instrumento de longo prazo (2004-2020); o Plano Plurianual 2008-2011, que se constitui no instrumento balizador do planejamento de médio prazo, as Leis de Diretrizes Orçamentárias e os orçamentos anuais, que dão operacionalidade à ação de Governo, através da execução da receita e da despesa públicas.

Quanto mais longo o horizonte de planejamento, o instrumento equivalente tende a ser mais indicativo, estratégico, seletivo, qualitativo e agregado, a exemplo do planejamento de longo prazo. De forma inversa, quanto menor o horizonte temporal do instrumento, mais normativo, operacional, detalhado, quantitativo e desagregado, a exemplo dos orçamentos anuais que expressam o planejamento de curto prazo.

Nesse contexto, o Plano Plurianual – PPA, definido pelo MOPE (2008, p. 03), se apresenta como o instrumento de planejamento de médio prazo, que absorverá as orientações estratégicas decorrentes do planejamento de longo prazo ao tempo que se constitui em um documento que orientará o planejamento de curto prazo,

através de um conjunto articulado de diretrizes, objetivos e metas, que se manifestam pelos programas.

O programa representa o elemento que integrará o planejamento, o orçamento e a gestão mediante um conjunto coerente de ações (orçamentárias e não-orçamentárias) necessárias e suficientes para atender a um problema, demanda ou oportunidade da sociedade. Entende-se por programa, segundo o MOPE (2008, p. 03), como sendo o “instrumento de organização da ação governamental, com vistas ao enfrentamento de um problema, atendimento a uma demanda ou o aproveitamento de uma oportunidade”.

O orçamento, conforme já definido anteriormente, dentro deste contexto, consiste em um instrumento público de planejamento utilizado pelo Estado para controlar, quer na manutenção de suas atividades, quer na execução de seus projetos, em determinado período de tempo, um exercício, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados, objetivando a continuidade e a melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços prestados à sociedade.

Na universidade, entidade que congrega uma pluralidade de funções (ensino, pesquisa e extensão), bem como de agentes (docentes, técnicos-administrativos, discentes e dirigentes), o processo de planejamento deve ser desenvolvido com efetiva participação dos membros da comunidade universitária, responsabilizando-se pela definição dos objetivos, organização e execução das ações, e a avaliação dos resultados.

A Universidade do Estado da Bahia - UNEB planeja suas ações em cumprimento com as determinações do governo, estabelecendo metas que contribuem para o desenvolvimento social, cultural e econômico em sua área de influência, otimizando a aplicação dos recursos no desenvolvimento dos projetos e atividades finalísticas, bem como na manutenção da universidade, **conforme figura 4, a seguir.**

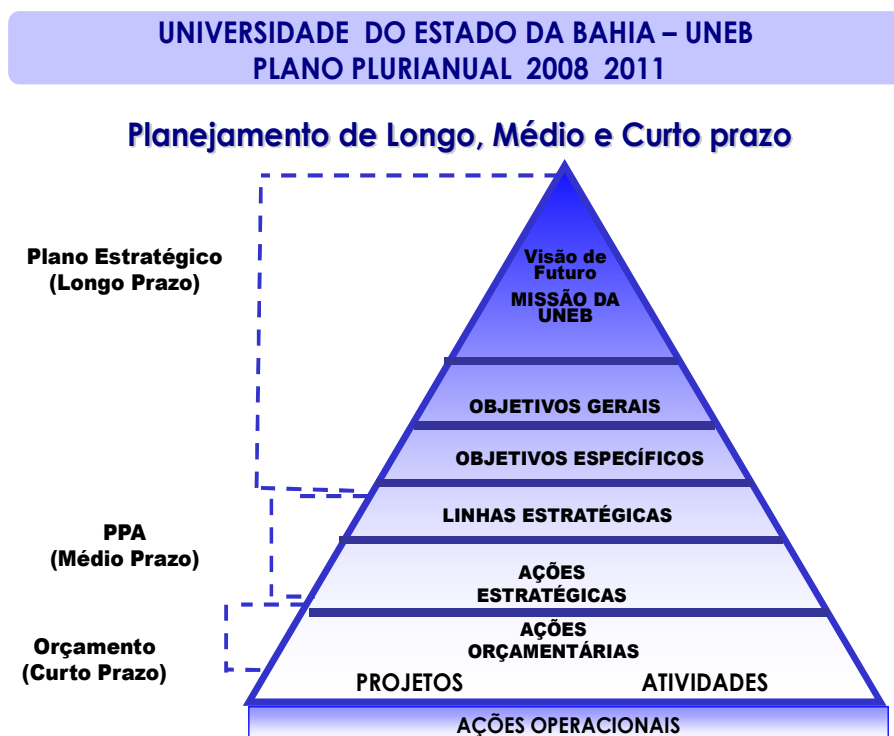


Figura 4 - Estrutura do Planejamento na UNEB. Fonte: UNEB, 2009.

O PPA é um instrumento de planejamento de médio prazo, que tem como base a visão de futuro e as orientações estratégicas do Governo. Apresenta o Programa de Trabalho do Governo, reunindo Programas, Ações e Metas da Administração Pública, convergentes com as Diretrizes Estratégicas do Governo e orienta o planejamento de curto prazo, materializado nos orçamentos anuais. As diretrizes são integradas por Programas compostos por ações que serão apropriadas pela correspondente Lei Orçamentária, na forma de Projeto ou Atividade.

Os princípios constitucionais da Carta de 1988 produziram reestruturações no aparelho estatal, procurando torná-lo mais ágil e eficaz, democratizando a gestão através do controle social, dividindo-a por diferentes instâncias do poder e, gradativamente, mudando as relações entre o Estado e a sociedade. Isso foi possível porque se combinaram iniciativas de todos os entes governamentais em torno da meta de descentralização.

O ciclo orçamentário, também conhecido como processo orçamentário, pode ser definido como um processo de caráter contínuo e simultâneo, através do qual se elabora, aprova, executa, controla e avalia a programação de dispêndios do setor

público nos aspectos físico e financeiro. Logo, o ciclo orçamentário corresponde ao período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público, desde sua concepção até a apreciação final.

Este conceito terá um alcance ainda mais amplo se incluir todos os demais instrumentos previstos além do orçamento propriamente dito, que é apenas uma etapa detalhada da execução do plano plurianual, complementado por planos nacionais, regionais e setoriais, e cujas diretrizes orçamentárias orientam a sua elaboração e execução.

Tudo se passa de acordo com uma concepção abrangente, sistemática e continuada, a que se pode denominar planejamento. No Brasil, a filosofia que permeia o planejamento governamental é a da orientação indicativa, consoante o texto da Constituição Federal.

É fácil, assim, perceber como o ciclo orçamentário não se confunde com o exercício financeiro, este bem mais restrito, de duração rigorosamente definida e representado por etapas sucessivas e não superpostas.

O ciclo orçamentário envolve um período muito maior que o exercício financeiro, uma vez que abrange todas as fases do processo orçamentário: elaboração da proposta, discussão e aprovação, execução e acompanhamento e, por fim, controle e avaliação do orçamento. Exercício financeiro é o espaço de tempo compreendido entre primeiro de janeiro e trinta e um de dezembro de cada ano, no qual se promove a execução orçamentária e demais fatos relacionados com as variações qualitativas e quantitativas que afetam os elementos patrimoniais dos órgãos/entidades do setor público.

O art. 34 da Lei nº 4.320/64 determina que o exercício financeiro coincidirá com o ano civil. O art. 35 desse mesmo dispositivo legal dispõe que “...pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas.” É o regimento misto da contabilidade pública, de caixa para as receitas e de competência para as despesas.

A etapa seguinte consiste na elaboração da proposta, cuja responsabilidade é essencialmente do Poder Executivo, e deve ser compatível com os planos e diretrizes já submetidos ao Legislativo. Naturalmente, os Poderes Legislativo e Judiciário, e o Ministério Público têm autonomia para a elaboração de suas propostas, dentro das condições e limites já estabelecidos pelos planos e diretrizes.

O Órgão Central do Sistema de Orçamento fixa parâmetros a serem adotados no âmbito de cada Órgão/Unidade Orçamentária. Há dois níveis de compatibilização e consolidação: o primeiro que decorre das discussões entre as unidades de cada Órgão; o segundo já no âmbito do Órgão Central do Sistema de Orçamento, entre os vários órgãos da Administração Pública.

Disto resulta a proposta consolidada, que o Executivo encaminha, anualmente, ao Legislativo para apreciação.

Entende-se assim porque a iniciativa em matéria orçamentária é do Poder Executivo e a competência é do Legislativo. Esta seria privativa se o projeto de lei não tivesse de retornar à sanção do executivo.

Vale notar que antes da etapa de elaboração da proposta orçamentária, o Órgão Central de Orçamento indica o volume de dispêndios coerente com a participação do Setor Público e a previsão de arrecadação elaborada pela Secretaria de Fazenda. As últimas Leis de Diretrizes Orçamentárias trazem em seu texto metas de resultados primários, a serem observadas quando da elaboração da proposta de orçamento.

O volume de dispêndios assim estabelecido determinará a quantificação da demanda financeira e servirá para formular o limite da expansão ou retração da despesa. Os recursos financeiros serão determinados em função dos seguintes fatores: comportamento da arrecadação tributária, política de endividamento e participação das fontes internas e externas no financiamento das despesas.

No processo de programação, busca-se uma igualdade entre a demanda e a oferta financeira, quando da consolidação das propostas setoriais (princípio do equilíbrio entre receitas e despesas públicas). Na consolidação das propostas, nos níveis central ou setoriais, pode-se conduzir a alterações nos dispêndios ou nas disponibilidades financeiras.

É importante que a programação financeira, que se realiza no âmbito de cada setor da Administração Pública e que reflete a expressão financeira das metas físicas, seja procedida respondendo as seguintes indagações, conforme é sugerido por Róbinson (2001):

O que? Definindo o que deve ser realizado por indicação do Plano Plurianual e com a priorização estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Para que? Indicando os objetivos que serão perseguidos com a ação. Quanto? Estabelecendo a dimensão física da ação, ou seja, as metas e volumes de trabalho necessários para realizar a ação. Quando? Correspondendo ao cronograma de execução, à realização da despesa.

Como? Definindo metodologias para a realização das ações. Diz respeito à combinação dos recursos necessários à viabilização das ações. Quem? Referindo-se a quem será o responsável pela execução; cuja resposta será dada no nível setorial. A responsabilidade pela execução dos projetos e/ou das atividades será da unidade gestora do recurso.

Considerando ser a peça orçamentária o documento que define todo o processo de gestão dos recursos públicos, devem ser contemplados, na fase de elaboração orçamentária, todos os elementos que facilitem a análise sob os aspectos da eficiência e da eficácia dos projetos.

Nessa linha, a fase de elaboração da proposta requer o exercício paralelo da programação da despesa orçamentária, a qual se propõe atender às seguintes etapas:

- a) estabelecimento das diretrizes gerais do Governo, observados os programas do PPA;
- b) quantificação dos recursos financeiros;
- c) transmissão das diretrizes gerais e do plano de trabalho de cada órgão aos níveis menores de sua competência;
- d) elaboração pelos níveis menores (Unidades Orçamentárias ou Administrativas) do seu programa de trabalho (projetos/atividades/operações especiais) evidenciando para cada ação:

- objetivos a alcançar;
- metas e fases a serem atingidas;
- recursos humanos, materiais, financeiros e institucionais necessários;
- custos unitários;
- unidades de mensuração utilizadas;
- compatibilização do programa de trabalho em nível superior do órgão;
- revisão ou recomendação para ampliar ou reduzir as metas propostas face às prioridades ou limitações financeiras; e
- consolidação da proposta orçamentária.

Cabe destacar, ainda, que o Poder Executivo, para fins de elaboração da **Proposta Orçamentária**, vale-se, anualmente, das instruções contidas no Manual de Orçamento e Programação, cujo objetivo é orientar os participantes do processo, notadamente quanto ao uso do Sistema de Planejamento de cada órgão.

4.3.1 Plano Plurianual - PPA

O Plano Plurianual – PPA foi instituído pela Constituição Federal de 1988 (art. 165, I e § 1º), vindo a substituir os anteriores Orçamentos Plurianuais de Investimentos. A competência para remetê-lo ao Poder Legislativo é privativa do Poder Executivo, pois, de acordo com o art. 84, Inciso XXIII, da CF, compete privativamente ao Presidente da República enviar ao Congresso Nacional o Plano Plurianual, o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e as propostas de orçamento previstas na Constituição. No seio do Parlamento, a proposta de Plano Plurianual poderá receber emendas, apresentadas na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, onde receberão parecer, que após votado na Comissão, será apreciado pelo Congresso Nacional na forma do Regimento Comum.

O Presidente da República poderá remeter mensagem ao Congresso Nacional, propondo modificações no Projeto de PPA, enquanto não iniciada a votação, na Comissão Mista, da parte cuja alteração é proposta.

A lei que instituir o PPA estabelecerá, por regiões, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem assim aquelas relativas aos programas de duração continuada (mais de um exercício financeiro).

Nesta perspectiva entendem-se diretrizes como sendo orientações ou princípios que nortearão a captação, gestão e gastos de recursos durante o período, com vistas a alcançar os objetivos de Governo no período do Plano. Objetivos, por sua vez, consistem na discriminação dos resultados que se pretende alcançar com a execução das ações governamentais que permitirão a superação das dificuldades diagnosticadas. Metas são a tradução quantitativa dos objetivos. Podem ser assim definidas como sendo o quantitativo físico que foi estabelecido em cada programa previsto no plano para o atingimento dos objetivos. Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA, ou em lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

De acordo com Silva (2004, p. 48), o projeto de PPA, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do término do primeiro exercício financeiro e

devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. O PPA não é imutável no seu período de vigência. Lei específica, com a mesma tramitação descrita supra, poderá alterá-lo.

Em âmbito da Universidade, o Plano Plurianual foi concebido de forma a atender às suas necessidades de médio prazo, conforme se observa no diagrama abaixo (figura 5):



Figura 5 - Plano Plurianual 2008-2011. Fonte: PPA / Bahia 2008-2011.

A seguir, apresenta-se a atual estrutura programática da UNEB, tendo-se como parâmetro o Plano Plurianual da Instituição para o período 2008-2011 (UNEB, 2006), na figura 6.

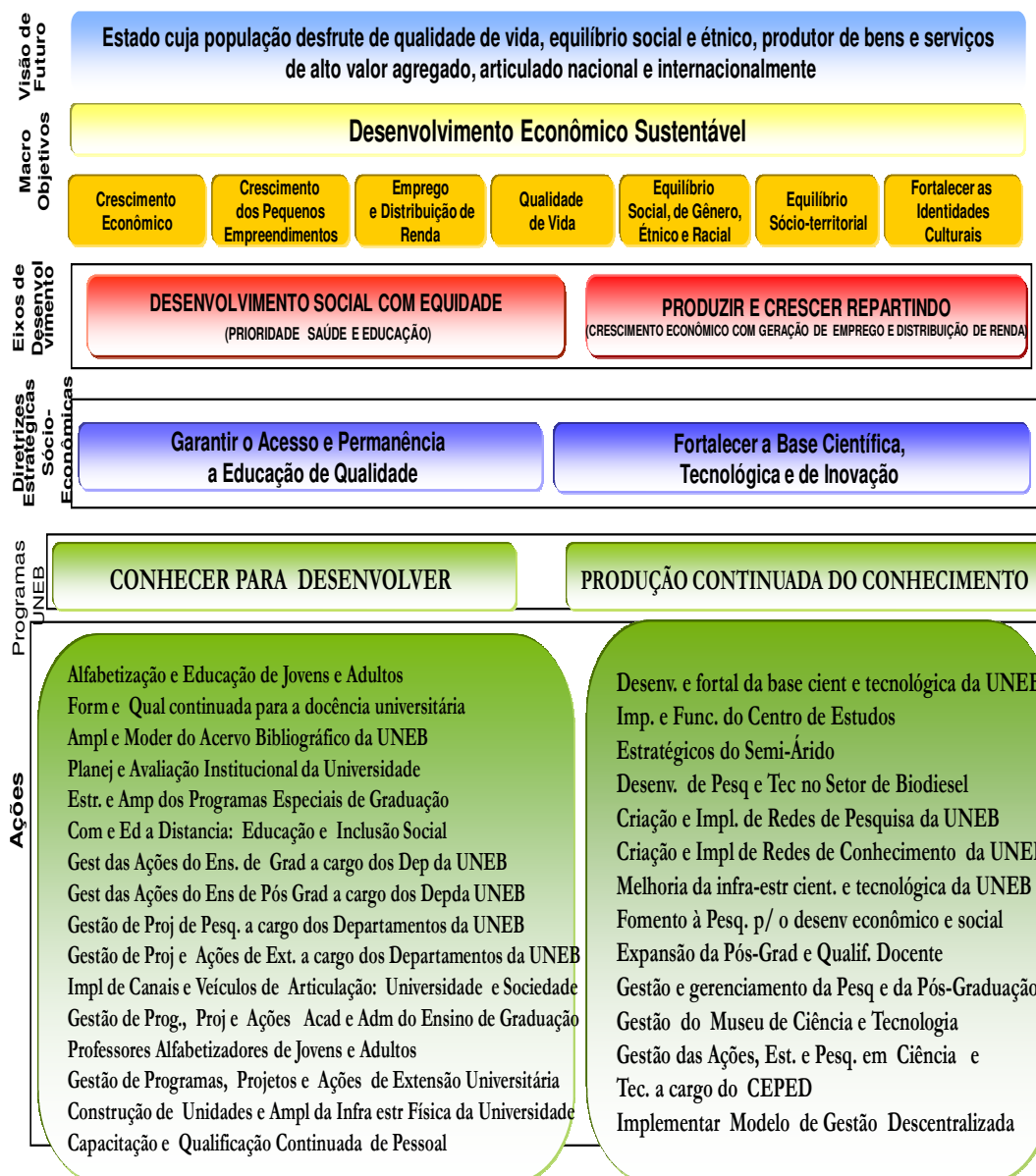


Figura 6 – Estrutura Programática da UNEB – PPA 2008-2011. Fonte: UNEB, 2006.

Segundo o Plano Plurianual, constante em UNEB (2009, p. 19):

o PPA 2008–2011, em cumprimento ao dispositivo constitucional, foi instituído pela lei 10.705, de 14 de novembro de 2007. A estratégia e modelo adotados buscaram privilegiar maior transparência das ações do governo e estabeleceu programas focados em problemas específicos e bem definidos, expressos por indicadores, integrados por ações com descrição clara do produto, bem ou serviço a ser ofertado à sociedade com sua respectiva localização e quantificação.

No âmbito da Universidade, a participação na construção e formulação dos programas governamentais, além da compatibilidade com as orientações estratégicas do Governo e da convergência das propostas setoriais com as

demandas territoriais, foram considerados também e prioritariamente os objetivos, linhas e ações estratégicas do Plano Estratégico da instituição, observando ainda os princípios da transversalidade e da coerência com a previsão de recursos financeiros.

A organização das ações do Governo sob a forma de programas visa proporcionar maior racionalidade e eficiência na administração pública e ampliar a visibilidade dos resultados e benefícios gerados para a sociedade, bem como elevar a transparência na aplicação dos recursos públicos.

No contexto da Matriz Programática do PPA 2008 – 2011 do Estado, a UNEB se insere nos Programas a seguir especificados:

Diretriz Estratégica 1 - Garantir educação pública de qualidade, comprometida com as demandas de aprendizagem do cidadão.

- Programa 114 - Formação Inicial e Continuada do Profissional da Educação
- Programa 115 - Inclusão pela Educação
- Programa 117 - Todos pela Alfabetização - TOPA
- Programa 118 - Educação Superior no Século XXI
- Programa 119 - Melhoria da Infra-estrutura Estadual da Educação Superior

Diretriz Estratégica 2 - Fortalecer as identidades culturais nos territórios, acolhendo as diversidades e assegurando o acesso à produção e ao consumo de bens culturais.

- Programa 157 - Procultura: Promoção da Cultura

Diretriz Estratégica 3 - Promover a gestão pública com democracia, participação e transparência

- Programa 213 - Gestão da Política de Comunicação do Governo

Diretriz Estratégica 4 - Articular a base científica com tecnologia aplicada ao desenvolvimento

- Programa 293 - Inova Bahia: Desenvolvimento da Base Científica, Tecnológica e de Inovação.

As Ações de Apoio Administrativo e as Operações Especiais: Compreendem as áreas tipicamente de manutenção da máquina administrativa e as operações especiais. Não integram nominalmente o PPA, mas o montante do valor programado para sua execução consta de demonstrativos específicos, possibilitando a

totalização do volume de recursos projetados para o período de vigência do Plano. Estas ações estão agrupadas no Siplan sob os títulos “Ações de Apoio Administrativo” e “Operações Especiais”, no mesmo nível de classificação de Programas:

- Programa 502 - Ações de Apoio Administrativo do Poder Executivo
- Programa 900 - Operação Especial

Apresentam-se, a seguir, no quadro 4, os Programas, Ações, Projetos e Atividades do PPA da UNEB.

Programa 114 - VALORIZAÇÃO DO PROFISSIONAL DA EDUCAÇÃO
Qualificação e Capacitação Continuada de Profissionais da Educação Superior - UNEB
Apoiar a Formação de Alfabetizadores de Jovens e Adultos - UNEB
Programa 115 - INCLUSÃO PELA EDUCAÇÃO
Realização de Cursos de Educação à Distância: Inclusão Social - UNEB
Implementação do Projeto de Inclusão Social com Ações Afirmativas - UNEB
Estruturação e Ampliação de Programas Esp. de Graduação voltados à Inclusão Social UNEB
Programa 117 - TODOS PELA ALFABETIZAÇÃO - TOPA
Apoio ao Desenvolvimento da Educação de Jovens e Adultos na UNEB
Programa 118 - EDUCAÇÃO SUPERIOR NO SÉCULO XXI
Ampliação e Modernização do Acervo Bibliográfico UNEB
Avaliação Institucional UNEB
Implantação de Canais e Veículos de Articulação entre Universidade e Sociedade UNEB
Implementação de Modelo de Gestão Descentralizada UNEB
Gestão das Atividades do Ensino de Graduação a cargo dos Departamentos da UNEB
Gestão das Atividades do Ensino de Pós-Graduação a cargo dos Departamentos da UNEB
Gestão de Atividades de Pesquisa a cargo dos Departamentos da UNEB
Gestão de Atividades e Ações de Extensão a cargo dos Departamentos da UNEB
Gestão de Programas, Projetos e Ações de Extensão Universitária - UNEB
Processo Seletivo dos Segmentos Universitários - UNEB
Gestão do Programa de Integração da UNEB com a Educação Básica
Processo Seletivo de Candidatos através do Vestibular - UNEB
Assistência ao Estudante Universitário - UNEB
Gestão de Programas, Projetos e Ações Acadêmico-Administrativas do Ensino de Graduação - UNEB
Publicidade de Utilidade Pública - Vestibular da UNEB
Programa 119 - MELHORIA DA INFRAESTRUTURA ESTADUAL DA EDUCAÇÃO SUPERIOR
Ampliação de Unidades Universitárias - UNEB - SUCAB
Construção de Unidades Universitárias - UNEB - SUCAB
Recuperação de Unidades Universitárias - UNEB
Reparação das Instalações Físicas - UNEB
Equipamento e Reequipamento de Unidades Universitárias - UNEB
Programa 157 - PROCULTURA: PROMOÇÃO DA CULTURA

Preservação do Complexo Histórico Arqueológico de Canudos da UNEB

Programa 213 - GESTÃO DA POLÍTICA DE COMUNICAÇÃO DO GOVERNO

Publicidade Institucional - Ações da UNEB

Programa 293 - INOVA BAHIA: DESENVOLVIMENTO DA BASE CIENTÍFICA TECNOLÓGICA E DE INOVAÇÃO

Desenvolvimento e Fortalecimento da Base Científica e Tecnológica da UNEB

Implantação e Funcionamento do Centro de Estudos Estratégicos do Semi-Árido - UNEB

Desenvolvimento de Pesquisas e Tecnologias no Setor de Energias Renováveis - UNEB

Criação e Implementação de Redes de Pesquisa da UNEB

Criação e Implementação de Redes de Conhecimento da UNEB

Fomento à Pesquisa para o Desenvolvimento Econômico e Social - UNEB

Difusão Tecnológica a Cargo do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento - Uneb

Apoio Tecnológico ao Setor Produtivo a Cargo do Centro de Pesquisa Tecnológica - UNEB

Apoio Analítico ao Setor Produtivo a Cargo do Centro de Pesquisa Tecnológica - UNEB

Garantia de Qualidade e Normatização a Cargo do Centro de Pesquisa Tecnológica - UNEB

Apoio ao Projeto de Incubadoras de Empresas a Cargo do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento - UNEB

Melhoria da Infra-estrutura Científica e Tecnológica - UNEB

Expansão da Pós-Graduação da UNEB

Gestão e Gerenciamento da Pesquisa e da Pós-Graduação - UNEB

Gestão do Museu de Ciência e Tecnologia MCT/UNEB

Gestão dos Projetos e Ações do Centro de Estudos das Populações Afro-Indígenas Americanas - CEPAIA

Desenvolvimento de Estudos, Projetos e Pesquisas em Ciência e Tecnologia CEPED - UNEB

Programa 502 - AÇÕES DE APOIO ADMINISTRATIVO DO PODER EXECUTIVO

Manutenção dos Serviços Técnicos e Administrativos

Administração de Pessoal e Encargos

Manutenção dos Serviços de Informática

Adm. de Pessoal Regime Esp. de Contratação

Encargos com Benefícios Especiais

Encargos com Obrigações Tributárias e Contributivas

Auxílios Transporte e Alimentação aos Servidores e Empregados Públicos

Cumprimento de Sentença Judiciária (Pessoal)

Publicidade Legal

Encargos com Concessionárias de Serviços Públicos

Programa 900 – OPERAÇÃO ESPECIAL

Cumprimento de Sentença Judiciária

Encargos com Obrigações Tributárias e Contributivas

Quadro 4 - Programas de Governo – Ações: Projetos e Atividades
Fonte: UNEB (2009, p. 22)

Em relação à planilha anterior, observa-se que o orçamento da UNEB, atualmente, é composto por 57 (cinquenta e sete) ações orçamentárias dentro dos 10 (dez) programas de governo dos quais a universidade participa. Vale ressaltar que, apesar da expressiva quantidade de ações, o orçamento nem sempre contempla satisfatoriamente a absorção das despesas, considerando-se a

inexistência de ações específicas para o atendimento dos resultados desejados, o que fragiliza a execução orçamentária. Por exemplo, captação de recursos para a área de saúde, considerando-se a existência de um Departamento para as Ciências da Vida, requer, inevitavelmente, uma desvinculação do objeto da ação específica, considerando-se que não existe ação específica para o atendimento da respectiva demanda.

4.3.2 A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

É, também, criação da Constituição de 1988. O Presidente da República deve enviar o projeto anual de LDO até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15 de abril). O Congresso Nacional deverá devolvê-lo para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, que não será interrompida sem a aprovação do projeto (art. 57 § 2º da CF).

No Congresso, o projeto de LDO poderá receber emendas, desde que compatíveis com o plano plurianual, que serão apresentadas na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMPOF, onde receberão parecer, sendo apreciadas pelas duas casas na forma do regimento comum.

O Poder Executivo poderá enviar mensagem ao Poder Legislativo para propor modificações no projeto de LDO, enquanto não iniciada a votação na parte cuja alteração é proposta.

São objeto de análise da Lei de Diretrizes Orçamentárias:

- as metas e prioridades da Administração Pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente;
- as orientações a serem seguidas na elaboração do orçamento do exercício subsequente;
- os limites para elaboração das propostas orçamentárias de cada Poder;
- disposições relativas às despesas com pessoal (art. 169 da CF);
- disposições relativas às alterações na legislação tributária;
- disposições relativas à administração da dívida pública;
- política da aplicação das agências financeiras oficiais de fomento e

- anexo de metas e riscos fiscais

Em relação à LDO, a UNEB fica imbricada, assim como acontece com os outros instrumentos legais de planejamento

Portanto, a partir desta análise percebe-se que a LDO é o instrumento propugnado pela Constituição, para fazer a transição entre o PPA e as LOA's do quadriênio de sua vigência.

4.3.3 Lei dos Orçamentos Anuais – LOA's

O orçamento é um processo contínuo, dinâmico e flexível, que traduz, em termos financeiros, para determinado período, os planos e programas de trabalho, ajustando o ritmo de execução ao fluxo de recursos previstos, de modo a assegurar a contínua e oportuna liberação desses recursos.

Para Aliomar Baleeiro, o orçamento público “é o ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo lhe autoriza, por certo período, e em pormenor, a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.”

No Brasil, observou-se a presença de três tipos de orçamento, conforme descritos a seguir:

a) Orçamento Clássico ou Tradicional

Antes do advento da Lei nº 4.320, de 17/3/64, o orçamento utilizado pelo Governo Federal era o orçamento tradicional. O orçamento clássico se caracterizava por ser um documento de previsão de receita e de autorização de despesas, estas classificadas segundo o objeto de gasto e distribuídas pelos diversos órgãos, para o período de um ano. Em sua elaboração não se enfatizava, primordialmente, o atendimento das necessidades da coletividade e da Administração; tampouco se destacavam os objetivos econômicos e sociais.

A maior deficiência do orçamento tradicional consistia no fato de que ele não privilegiava um programa de trabalho e um conjunto de objetivos a atingir. Assim, dotava um órgão qualquer com as dotações suficientes para pagamento de pessoal e compra de material de consumo e permanente para o exercício financeiro. Os

órgãos eram contemplados no orçamento, sobretudo de acordo com o que gastavam no exercício anterior e não em função do que se pretendia realizar (inercialidade).

b) Orçamento de Desempenho ou de Realizações

O orçamento clássico evoluiu para o orçamento de desempenho ou de realizações, onde se buscava saber “as coisas que o governo faz e não as coisas que o governo compra”. Assim, saber o que a Administração Pública compra tornou-se menos relevante do que saber para que se destina a referida aquisição. O orçamento de desempenho, embora já ligado aos objetivos, não poderia, ainda, ser considerado um orçamento-programa, visto que lhe faltava uma característica essencial, que era a vinculação ao Sistema de Planejamento.

Pode-se entender que este tipo de orçamento tenha sido a primeira aproximação do orçamento por resultados no Brasil.

c) Orçamento-Programa

A adoção do orçamento-programa na esfera federal foi efetivada em 1964, a partir da edição da Lei nº 4.320/64. O Decreto-Lei nº 200, de 23/2/67, menciona o orçamento-programa como plano de ação do Governo Federal, quando, em seu art. 16 determina: “em cada ano será elaborado um orçamento-programa que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizado no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual”.

O orçamento-programa está intimamente ligado ao Sistema de Planejamento e aos objetivos que o Governo pretende alcançar, durante um período determinado de tempo.

O Orçamento-programa pode ser definido como sendo um plano de trabalho expresso por um conjunto de ações a realizar e pela identificação dos recursos necessários à sua execução.

Como se observa, o orçamento-programa não é apenas documento financeiro, mas, principalmente, instrumento de operacionalização das ações do governo, viabilizando seus projetos/atividades/operações especiais em consonância com os planos e diretrizes estabelecidos, oferecendo destaque às seguintes

vantagens: melhor planejamento de trabalho, maior precisão na elaboração dos orçamentos, melhor determinação das responsabilidades, maior oportunidade para redução dos custos, maior compreensão do conteúdo orçamentário por parte do Executivo, do Legislativo e do público, facilidade para identificação de duplicação de funções, melhor controle da execução do programa, identificação dos gastos e realizações por programa e sua comparação em termos absolutos e relativos, apresentação dos objetivos e dos recursos da instituição e do inter-relacionamento entre custos e programas e ênfase no que a instituição realiza e não no que ela gasta.

Na teoria, o orçamento-programa estabelece os objetivos como critério para alocação de recursos. Na prática brasileira, o compromisso com a tradição orçamentária tem consumido a maior parte dos recursos.

Identificam-se, na elaboração de um orçamento-programa, algumas fases nítidas e necessárias, quais sejam:

1. Determinação da situação identificação dos problemas existentes.
2. Diagnóstico da situação identificação das causas que concorrem para o aparecimento dos problemas.
3. Apresentação das soluções: identificação das alternativas viáveis para solucionar os problemas.
4. Estabelecimento das prioridades: ordenamento das soluções encontradas.
5. Definição dos objetivos: estabelecimento do que se pretende fazer e o que se conseguirá com isso.
6. Determinação das tarefas: identificação das ações necessárias para atingir os objetivos.
7. Determinação dos recursos: arrolamento dos meios: recursos humanos, materiais, técnicos, institucionais e serviços de terceiros necessários.
8. Determinação dos meios financeiros: expressão monetária dos recursos alocados. O custo financeiro necessário para utilizar os recursos que necessitam ser mobilizados.

4.3.4 Créditos Adicionais

São as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na lei de orçamento. Em outras palavras, podemos considerar os créditos adicionais como instrumentos de ajustes orçamentários, que visam atender às seguintes situações: corrigir falhas da Lei de Meios; mudanças de rumo das políticas públicas; variações de preço de mercado dos bens e serviços a serem adquiridos

pelo governo; e situações emergenciais inesperadas e imprevisíveis. A seguir são elencados de acordo com a Lei 4320/64:

a) Crédito Suplementar

É destinado ao reforço de dotação orçamentária já existente. Utilizados quando os créditos orçamentários são ou se tornam insuficientes (como, por exemplo, aumento de um insumo utilizado pelo governo). Estes créditos estão relacionados diretamente ao orçamento, já que suplementam dotações já existentes. Sua abertura depende da existência de recursos disponíveis para acorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa. É autorizado por lei, e aberto por decreto do Poder Executivo. A Lei de Orçamento Anual poderá conter autorização para que o Poder Executivo abra créditos suplementares (somente) até determinada importância.

b) Crédito Especial

É destinado às despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica na Lei de Meios. O crédito especial cria novo item de despesa, para atender a um objetivo não previsto no orçamento. Sua abertura depende da existência de recursos disponíveis para acorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa. É autorizado por lei e aberto por decreto do Poder Executivo. Se a lei de autorização do crédito for promulgada nos últimos quatro meses do exercício, poderá ser reaberto no exercício seguinte, nos limites de seu saldo, sendo incorporado ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

c) Crédito Extraordinário

É destinado a atender despesas urgentes e imprevisíveis, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Caracteriza-se assim pela imprevisibilidade do fato, que requer ação urgente do Poder Público e por não decorrer de planejamento e, pois, de orçamento. Independem da existência prévia de recursos disponíveis. Abertos por Medida Provisória. Se a abertura do crédito for promulgada nos últimos quatro meses do exercício, poderá ser reaberto no exercício seguinte, nos limites de seu saldo, sendo incorporado ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

Na UNEB, as modificações orçamentárias, como forma de viabilizar a execução, acontecem ao longo do exercício financeiro e buscam adequar a disponibilidade orçamentária às necessidades acadêmico-administrativas. A título de ilustração, ao longo do período em estudo, observa-se o cenário abaixo representado:

Tabela 03 - Modificações Orçamentárias UNEB

ANO	Nº de Modificações Orçamentárias	Valor Suplementado (R\$)
2004	40	19.361.130
2005	41	21.849.293
2006	47	20.730.227
2007	40	28.153.228

Fonte: SIPLAN

Vale ressaltar que, na maioria dos casos, os valores recebidos como créditos suplementares foram destinados ao pagamento, sobretudo, das ações vinculadas ao custeio e à folha de pessoal desta Universidade, em especial às despesas vinculadas às ações de água, luz, telefonia, publicidade, auxílios transporte e alimentação, serviços de informática, dentre outros.

Depreende-se, portanto, que o ato que abrir o crédito adicional indicará a importância, a espécie do mesmo e a classificação da despesa, até onde for possível.

4.3.5 Execução da Despesa Pública e o Controle

A despesa pública é executada em três estágios: empenho, liquidação e pagamento. O primeiro estágio da despesa pode ser conceituado como prescreve o art. 58 da Lei nº 4.320/64: “O empenho da despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. O empenho é obrigatório, não sendo permitida a realização de despesa sem empenho.

O empenho é prévio, precede a realização da despesa e tem por objetivo respeitar o limite do crédito orçamentário, como, aliás, o art. 59 da Lei nº 4.320/64 diz: “O empenho da despesa não poderá exceder o limite de créditos concedidos”.

A emissão do empenho abate o seu valor da dotação orçamentária total do programa de trabalho, tornando a quantia empenhada indisponível para nova

aplicação. É uma garantia para o fornecedor ou prestador de serviço contratado pela Administração Pública de que a parcela referente ao seu contrato foi bloqueada para honrar os compromissos assumidos.

A liquidação é o segundo estágio da despesa e consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito (art. 63 da Lei nº 4.320/64). É a verificação se o contratante cumpriu o implemento de condição.

Somente após a apuração do direito adquirido pelo Credor, tendo por base os documentos comprobatórios do respectivo crédito, ou da completa habilitação da entidade beneficiada, a Unidade Gestora providenciará o imediato pagamento de despesa. É evidente, portanto, que nenhuma despesa poderá ser paga sem estar devidamente liquidada.

O pagamento é a última fase da despesa. Este estágio consiste na entrega de recursos equivalentes à dívida líquida, ao credor, mediante ordem bancária. A emissão de Ordem Bancária será precedida de autorização do titular da Unidade Gestora, ou seu preposto, em documento próprio da

Em relação à execução orçamentária da UNEB, a tríade de procedimentos (empenho, liquidação e pagamento) acontece em função da tramitação legal dos processos pelos setores pertinentes e também em função da disponibilidade das rotinas de acesso aos sistemas pertinentes.

Um dos aspectos constatados na Universidade é que, em decorrência da urgência da realização de ações, que nem sempre partiram de um processo racional de planejamento, observa-se constantemente um comprometimento dos resultados desejados, o que implica, na maioria dos casos, em um sacrifício das ações verdadeiramente planejadas.

4.3.6 Programação Financeira

Em âmbito federal, a Secretaria do Tesouro Nacional é o órgão responsável pela administração e utilização dos recursos que entram nos cofres do Governo Federal, provenientes principalmente dos tributos pagos pelos contribuintes. A atual legislação estabelece como atribuições da STN a elaboração e execução da programação financeira da União; a administração dos haveres financeiros e mobiliários (títulos), bem como das responsabilidades da União; e a execução das

operações de crédito e da política de dívida pública federal, interna e externa, bem como o controle dos limites de endividamento do setor público.

Conforme determina o art. 5º do Decreto nº 93.874, de 23/12/86, a programação financeira tem por finalidade a formulação de diretrizes para elaboração das propostas de cronogramas de desembolso, estabelecimento do fluxo de caixa e fixação de limites de saques periódicos contra a conta do Tesouro Nacional,

Assim como acontece em âmbito federal, compete à Secretaria Estadual de Fazenda aprovar a programação financeira de desembolso para o exercício, procurando ajustar as necessidades da execução do orçamento/programa ao fluxo de caixa do Tesouro. O fluxo de caixa do Tesouro é mais abrangente do que o cronograma de desembolso, pois ele engloba não só as despesas, mas também as receitas do Governo. A programação financeira visa estabelecer um fluxo de caixa mais condizente com as políticas fiscal e monetária do governo.

Como em todo território nacional, a fixação da despesa está embasada na previsão da receita. Entretanto, tem-se constatado que na UNEB, tornou-se uma praxe, por parte da Secretaria de Fazenda de Estado, o atraso das liberações das quotas financeiras mensais, previamente aprovadas pelo Cronograma de Desembolsos Mensais, conforme preceitua a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101 de 05/04/2000, art. 30), o que impele ao comprometimento da fluidez da programação orçamentária, podendo assim macular os resultados esperados pelo planejamento.

O controle das ações praticadas, por sua vez, exerce na administração sistêmica papel fundamental no desempenho eficaz de qualquer organização. É através dele que são detectados eventuais desvios ou problemas que ocorrem durante a execução de um trabalho, possibilitando a adoção de medidas corretivas para que o processo se reorienta na direção dos objetivos traçados pela organização.

Na Administração Pública a importância do controle foi destacada, principalmente, com o advento da Reforma Administrativa de 1967. Assim, o art. 6º do Decreto-Lei nº 200/67 o coloca, ao lado do planejamento, entre os cinco princípios fundamentais que norteiam as atividades da Administração Federal.

Evidentemente, o controle não é fim em si mesmo e, dentro desse espírito, os controles puramente formais ou cujo custo seja superior ao risco devem ser abandonados, não só em atendimento ao art. 14 do Decreto-Lei nº 200, mas também à política de desburocratização do Governo.

A Lei nº 4.320/64 estabelece que o controle da execução orçamentária e financeira da União, Estados, Municípios e Distrito Federal será exercido pelos Poderes Legislativo e Executivo, mediante controles externo e interno, respectivamente.

Esse entendimento é reafirmado pelo art. 70 da Constituição, que determina:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

De acordo com o que dispõe o art. 75 da Lei nº 4.320/64, o controle da execução orçamentária compreenderá:

- I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
- II - a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores públicos; e
- III - o cumprimento do programa de trabalho, expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Os dois primeiros itens expressam a preocupação jurídico-legal ou formal do controle, por influência do orçamento tradicional. O inciso I apresenta a abrangência do controle, definindo sua universalidade – todos os atos que resultem a arrecadação da receita e a realização da despesa. Já o inciso II individualiza o objeto do controle, recaiando, desta forma, sobre cada agente da Administração. O último inciso já demonstra a preocupação do legislador com o controle do Orçamento-Programa, dado que o objetivo é avaliar o cumprimento das ações constantes do orçamento – programas de trabalho –, avaliando a realização de obras e prestação de serviços.

Na Administração Federal, as atividades de controle encontram-se disseminadas em todo o seu âmbito, devendo ser exercidas em todos os níveis e através não só de um órgão específico, mas também das chefias competentes e dos

próprios órgãos de cada sistema, conforme determina o art. 13 do Decreto-Lei nº 200/67.

Constata-se, desde logo, que, além de serviço de suporte às atividades de controle externo, ao controle interno cabem as importantes tarefas de avaliação do cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual e da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União, consoante o disposto no art. 74, da Constituição Federal, que prevê que a verificação da legalidade dos atos de execução será prévia, concomitante e subsequente.

O controle externo, consoante o art. 71, da Carta Magna:

é exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União – TCU, e compreende, dentre outras atividades, a apreciação das contas do Presidente da República, o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, bem como a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título.

O TCU é responsável, portanto, pelas funções de auxiliar o Congresso Nacional na atividade de controle externo, apresentando Relatório e Parecer Prévio sobre as contas do titular do Poder Executivo e julgando a regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, através de levantamentos contábeis, relatórios e certificados de auditoria.

Assim como acontece em outras instituições, na UNEB, o controle é realizado através de órgãos internos e externos. Em âmbito interno, tem-se a presença da AUCONTI (Auditoria de Controle Interno), órgão que realiza durante todo o exercício financeiro, inspeções *in loco* nos diversos Departamentos, no que tange especificamente às questões orçamentárias e financeiras. Em âmbito externo, incumbem-se de fazer a triagem, acompanhamento, avaliação e controle das ações públicas da Instituição, o Tribunal de Contas do Estado, Auditoria Geral do Estado e o Ministério Público Estadual.

No capítulo seguinte, faz-se uma análise pormenorizada da execução orçamentária da universidade, considerando-se os dados empíricos coletados, a fim de se fazer inferência em relação à conjuntura observada à época.

5 O ORÇAMENTO POR RESULTADOS E O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO NA UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA

Os grandes desafios que se apresentam aos governos na atualidade, e os que se apresentarão nos próximos anos requerem mais do que políticas públicas adequadas e direcionadas para um período mais estendido. Requerem, também, uma melhoria do desempenho do setor público e de suas organizações, de modo a assegurar a efetividade das políticas e programas concebidos.

Nota-se, portanto, a necessidade de melhorar a qualidade da gestão pública, a qual não resultará de novas “reformas administrativas”, a exemplo do que tem sido realizado no passado. Ao contrário, como ensinam várias experiências estrangeiras nas últimas décadas, a qualidade demandada requer que o governo trate da gestão pública como um problema de política pública, abrangendo as várias áreas que conformam o funcionamento das organizações governamentais e a capacidade de cumprirem suas missões institucionais.

Entre as áreas em questão, o orçamento tem um enorme potencial para a transformação qualitativa da gestão pública, tanto em nível macro quanto no organizacional. Assim, conforme pode ser observado em Rezende e Cunha (2005, p. 9):

(...) além das questões macroeconômicas que têm predominado no debate sobre orçamento público, como as limitações decorrentes da rigidez orçamentárias, é fundamental pôr foco na qualidade da gestão orçamentária exercida pelas distintas organizações governamentais que compõem o conjunto do setor público brasileiro.

Há pouco risco em se afirmar que o bom desempenho das organizações públicas requer elevada capacidade de entender as mudanças em curso, de se antecipar a elas e de lidar com e explorar todas as variáveis externas e internas que possam afetar o desempenho da organização, ou seja, adotar uma visão prospectiva em substituição à prática retrovisora incremental.

A diversidade de perspectivas pelas quais o desempenho das organizações pode ser avaliado é uma questão a ser considerada. Entre essas questões, citando Rezende e Cunha (2005, p. 121), o desempenho pode ser avaliado como:

a) expressão da capacidade de gerar serviços associados ao cumprimento da missão institucional, que tenham efeitos visíveis de agregação de valor ao cidadão-beneficiário ao menor custo possível – relação insumo, produto, resultado, impacto;

- b) desenvolvimento de capacidade de reação às mudanças, alterando, imediatamente, sistemas, processos, estruturas, características de serviços e produtos, sem se desestruturar – reengenharia, flexibilidade, resiliência;
- c) talento da organização de navegar num sistema político-administrativo, colocando seus serviços e produtos e sendo capaz de lidar com pressões políticas, sociais e de toda ordem – gestão estratégica;
- d) capacidade de moldar a forma de funcionamento e de prestação dos serviços em atendimento e respeito às características do contexto cultural específico no qual está a organização, muitas vezes sacrificando parcialmente a primeira perspectiva, mas obtendo alta adesão dos apoiadores locais – alinhamento com os valores da sociedade;
- e) capacidade de construir uma visão de atuação futura da organização que contemple, de forma equilibrada, todos os aspectos anteriores e que ofereça um sentido de direção futura como referencial básico de todo o processo de planejamento e de decisão sobre a alocação e o controle dos recursos orçamentários – integração com o planejamento, orçamento e controle.

Não obstante a diversidade de mecanismos, processos e recomendação de especialistas sobre os atributos que as organizações devem possuir para assegurar um bom desempenho, o processo de planejamento e orçamento ainda é um elemento central para tal, tanto no âmbito interno, isto é, em uma dada organização pública quanto na sua relação com processo orçamentário do governo como um todo. Em alguns casos, os macroprocessos orçamentários servem como elemento de reforço ao desempenho das organizações, em outros, como fortes restrições a serem contornadas.

Por essa perspectiva, o desempenho das organizações governamentais está condicionado ao desenvolvimento de três competências fundamentais, tais como alta capacidade de planejamento estratégico, qualidade no processo de formulação, alocação, execução e controle dos recursos orçamentários; alta capacidade de monitoramento e avaliação dos programas e ações.

Na realidade, trata-se da tradicional relação “planejamento, orçamento e controle”, tão tradicional quanto, muitas vezes, pouco explorada em seu potencial para desempenho organizacional no setor público.

É importante observar que a qualidade no processo de formulação, alocação, execução e controle dos recursos orçamentários constitui o elo entre a dimensão estratégica e a avaliação dos programas empreendidos. Ela não só depende do processo estratégico como vai afetar a execução das ações que serão monitoradas e avaliadas.

Qualquer desequilíbrio entre as três competências críticas mencionadas, a começar pela diversidade de lógica entre elas, será fatal para o desempenho da organização. Uma lógica prospectiva na dimensão estratégica seguida por lógica retrovisora na dimensão orçamentária é incompatível por definição, não fosse por simples bom senso.

Logo, deduz-se que a racionalidade do processo orçamentário no âmbito da organização deve acompanhar a do processo estratégico, do qual depende e ao qual alimenta com informações. Do mesmo modo, o processo de controle deve ser desenhado em conformidade como os dois primeiros. A calibragem do grau de prospecção dos três processos, bem como a congruência entre eles, é um permanente desafio gerencial.

Mais recentemente, no bojo do movimento denominado nova administração pública, enfatiza-se que o processo de elaboração, aprovação legislativa, execução e controle orçamentários deveriam migrar de um modelo tradicionalmente burocrático e incrementalista para um modelo que privilegie a efetividade da ação estatal no processo decisório em qualquer das fases descritas anteriormente. A avaliação de desempenho seria, nesse sentido, importante insumo a balizar a decisão dos dirigentes governamentais com respeito à alocação de recursos disponíveis. Mas a incorporação de mecanismos sistemáticos de avaliação e monitoramento ao processo orçamentário ainda é rara. Na ausência de informações que realimentem o processo decisório, geradas pela avaliação, os governos “são aeronaves que voam sem instrumentos”. Análise e avaliação sistemáticas de políticas públicas são essenciais para o enfrentamento de problemas persistentes de déficit de governança.

Nesta perspectiva e direcionando o trabalho para seu objetivo geral do trabalho que é analisar a execução orçamentária da UNEB durante o período 2004-2007, identificando se esta atendeu às demandas dos vinte e nove Departamentos e se preservou os princípios de economia, eficácia, eficiência e efetividade, o que contribuirá efetivamente para a intensificação do incremento dos resultados esperados através da gestão destas práticas, é importante discorrer mais detalhadamente sobre os desdobramentos de um orçamento por resultados antes de efetivamente analisar os dados pesquisados acerca da evolução dos indicadores analisados em âmbito da Universidade do Estado da Bahia.

5.1 ORÇAMENTO E GESTÃO PÚBLICA POR RESULTADOS

Orçamento por resultados, também chamado de orçamento por desempenho, pode ser definido como sendo um sistema de processos orçamentários capazes de integrar informações sobre resultados ao processo de tomada de decisões. Ressalte-se, entretanto, que por resultados não se entende apenas o impacto final de programas, mas também aportes em toda a cadeia de geração de valor público. Orçamento por resultados não significa condicionar mecanicamente as dotações de recursos; basta dispor de uma discussão orçamentária que integre informações sobre resultados.

Observa-se que o conceito de orçamento orientado para desempenho não é uma coisa nova. Em que pese os EUA terem iniciado esse processo na Segunda Guerra Mundial, foi a partir das recomendações da Comissão Hoover, na década de 1950, que o conceito de orçamento de desempenho se tornou público. Nele ficou estabelecido que o governo norte-americano deveria adotar um orçamento baseado em funções, atividades projetos. Nessas recomendações aparecia também a exigência de que as agências, em coordenação com *Bureau of Budget* (EUA), incluíssem informações sobre performance e custos por programa por unidade organizacional nas suas propostas de orçamento. Assim surgiu o sistema de planejamento, programação e orçamento (PPBS), que evoluiu para o orçamento-programa, até chegar, na atualidade, no denominado orçamento por desempenho.

De acordo com Pereira (2009, p. 261), o orçamento por desempenho é resultado dos esforços para controlar os gastos públicos, no bojo das reformas da nova gestão pública (*New Public Management*), que vem sendo implementada em grande parte do mundo, com destaque para os países “anglo-saxões”, em especial os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, a partir da década de 1980.

Na década de 1990, em decorrência de reformas promovidas pelo Congresso americano, surgiram novas abordagens voltadas para a administração voltada para o desempenho. No seu conjunto essas reformas buscavam redirecionar o processo orçamentário para uma base de resultados com referências específicas para uso das informações sobre desempenho para fins de orçamento. As principais características desse novo orçamento eram: agregação de todos os custos associados ao resultado, observando o número de agências envolvidas na sua produção; definição de resultados em termos de indicadores para avaliação da

qualidade de bens e serviços entregues à sociedade, de forma análoga ao que é feito no setor privado; comparação com o atual nível do produto/resultado para medir a eficiência e efetividade.

Observe-se que este movimento de reforma da política de gastos públicos também se observou em países como Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia, onde culminaram com a edição da sua Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Deve-se ressaltar que a visão de aumentar a eficiência, eficácia e efetividade nos gastos públicos era parte integrante das reformas da nova gestão pública (*New Public Management – NPM*).

Essa nova gestão pública contempla os seguintes elementos: introdução de mecanismos de gestão baseados em contratos de desempenho e adoção de contabilização baseada no critério de competência, em substituição ao critério de caixa, de forma a aproximar o orçamento das formas de apuração de resultado financeiro e patrimonial do setor privado.

Em Pereira (2009, p. 265), verifica-se que:

Esse novo modelo vai além de um simples aperfeiçoamento do orçamento-programa, visto que pressupõe que o formato dos programas orçamentários deve estar integrado a um modelo mais amplo de gestão orçamentária, que contemple indicadores explícitos e sistemas de mensuração de desempenho. Nesse sentido, esse modelo de gestão parte do pressuposto de que o desempenho (performance) necessita ser especificado e relatado de forma operacional para os gestores do orçamento; que os departamentos e agências devem ter ampla liberdade para gerir apropriadamente seus insumos, pois só assim podem induzir ao alcance mais eficiente de seus resultados; e se penalizem ou premiem os gestores responsáveis pelo alcance do resultado.

Na administração pública, o desempenho é um conceito relativamente novo. Segundo a Real Academia Espanhola o desempenho se refere a “atuar, trabalhar, dedicar-se a uma atividade”, o qual nos dá uma idéia básica, porém que requer uma elaboração conceitual mais ampla para o âmbito da gestão pública. Tal desenvolvimento freqüentemente se refere à “produtividade, qualidade, oportunidade, responsabilidade e eficácia” dos serviços e programas públicos. Dado que a gestão pública implica o atuar ou dedicar-se às responsabilidades gerenciais, então o desempenho envolve os aspectos organizacionais e sua relação com o entorno como o descreve Hernández (2002, p. 21), para quem o “desempenho implica a consideração de um processo organizacional, dinâmico no tempo e reflete modificações do entorno organizativo, das estruturas de poder e os objetivos”.

O conceito de desempenho no âmbito governamental normalmente compreende tanto a eficiência como a eficácia de uma atividade de caráter recorrente ou de um projeto específico. Neste contexto a eficiência se refere à habilidade para desenvolver uma atividade ao mínimo custo possível, enquanto que a eficácia mede se os objetivos predefinidos para a atividade se estão cumprindo. Além destas duas dimensões de desempenho público, recentemente foram incorporados os critérios de desempenho pré-orçamentário, focalização e qualidade na prestação dos serviços públicos.

Com a finalidade de incorporar definições conceituais que surgem da práxis latina americana, a seguir se apresenta a definição utilizada pelo sistema de indicadores do Peru:

Os indicadores de desempenho são instrumentos de medição das principais variáveis associadas ao cumprimento dos objetivos, que por sua vez constituem uma expressão qualitativa ou quantitativa concreta do que se pretende alcançar com um objetivo específico estabelecido. (...) A avaliação de desempenho se associa ao juízo que se realiza uma vez culminada a ação ou a intervenção. Busca responder interrogantes chaves sobre como foi realizada a intervenção, se foram cumpridos os objetivos (concretamente, na medida em que estes vão sendo cumpridos), o nível de satisfação da população objetivo, entre outras. Em suma, se busca avaliar quando bem ou quão aceitável foi o desempenho de determinado organismo público com o objetivo de tomar as decisões necessárias para aperfeiçoar a gestão. (PERU, 2000, p.)

Como se depreende da definição anterior, o sistema de indicadores de desempenho nos organismos públicos do Peru tem enfatizado o vínculo entre desempenho e avaliação, estabelecendo que a meta do sistema é tomar decisões para melhorar a gestão.

A introdução de indicadores de avaliação de desempenho gera múltiplos pontos de apoio para a implementação de uma gestão orientada aos resultados. Em primeiro lugar, os indicadores apóiam o conhecimento e a aprendizagem do processo que muitas vezes se desenvolve de forma bastante irreflexiva e rotineira. Se o processo de construção dos indicadores se realiza de forma ampla e participativa, tanto os gestores públicos como os funcionários iniciam um processo de reflexão e introspecção acerca do que fazer institucional que os leva a um “dar-se conta” das fortalezas e debilidades dos resultados de cada unidade e da instituição em seu conjunto. Este processo de aprendizagem tem sua vertente mais rica na mudança do eixo de análise que realizam os funcionários, desde uma visão centrada nos processos (sobre o que normalmente há mais consciência, pois são as ações

que se executam diariamente) a uma visão que se orienta aos resultados e impactos do processo institucional.

Um segundo aspecto se refere ao apoio que provêm os indicadores para adotar medidas de melhoria da gestão que se referem ao re-desenho dos programas modificando suas estratégias de entrega dos bens e serviços às populações destinatárias. De igual modo, as conclusões que emanam da avaliação de desempenho permitem realizar ajustes na operação e valorar a pertinência das ações realizadas após o logro dos objetivos institucionais

Um terceiro ponto de apoio para a implementação de uma gestão orientada para resultados é que a utilização dos indicadores favorece a contestabilidade ou competência por recursos públicos. Com a finalidade de romper a inércia orçamentária, os distintos programas e setores competem em igualdade de condições para obter fundos durante a fase de formulação orçamentária. Se bem que a contestabilidade no âmbito público inicialmente se concentrou no uso de provedores privados para entregar bens e serviços, recentemente se têm incorporado a noção de comparar os impactos e gestão entre distintos serviços públicos como um meio de utilizar forma mais eficiente os recursos.

Finalmente, o quarto ponto de apoio tem relação com a transparência e submissão de contas. A busca da eficiência não pode ser entendida sem a participação cidadã. Para que a *accountability* seja operativa a cidadania, as redes sociais e as ONGs devem dispor de informação sobre o processo público, particularmente no que se refere aos níveis de cobertura e critérios de focalização dos programas públicos.

A seguir apresenta-se resumo onde são demonstrados os Fundamentos para a Construção de Indicadores de Desempenho, conforme estudo elaborado pela Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile, 1995:

1. Possibilita a avaliação qualitativa e quantitativa do desempenho global da instituição, por meio da avaliação de seus principais programas e/ou departamentos.
2. Induz um processo de transformações estruturais e funcionais que permita eliminar inconsistências entre o que fazer da organização e seus objetivos prioritários.
3. Apoia o processo de desenvolvimento organizacional e de formulação de políticas de médio e longo prazos.

4. Melhora a coordenação dos Serviços Públicos com a Direção de Orçamentos, estendendo o processo orçamentário para a discussão fundamentada dos resultados e o estabelecimento de compromissos em torno desses.
5. Melhora qualitativa e quantitativamente a informação sobre desempenho dos Serviços que recebe o Parlamento.
6. Apóia a construção de sistemas de reconhecimento ao bom desempenho, tanto institucionais como individuais.
7. Gera um maior grau de confiabilidade da gestão institucional, permitindo eliminar trâmites desnecessários neste contexto.

(CHILE, 1995, p.)

Um requisito prévio para formular indicadores de avaliação de desempenho é que a instituição pública defina os objetivos que orientarão a médio e longo prazos sua atuação, e que estes objetivos se traduzam em planos de ação com metas concretas e verificáveis. Para dispor destas definições existem distintas metodologias que apontam para a elaboração de “cartas de navegação”, cenários desejados ou imagem-objetivo de até onde necessita e quer ir a organização. A metodologia mais difundida para obter estas definições no interior das instituições públicas nos últimos quinze anos tem sido o planejamento estratégico. Apesar desta metodologia ter estado presente no setor privado desde a década de 1950, sua popularidade para o setor público surgiu na segunda metade dos anos oitenta.

Para assegurar sua apropriação por parte das instituições, um indicador de avaliação de desempenho deve ser simples e expressar a realidade que mede. Um mesmo indicador pode expressar significados e critérios diversos, dependendo do que se queira medir e dos elementos que se deseje incluir em sua análise. Como se tem destacado, os problemas sociais que enfrenta a gestão pública moderna são de carácter multidimensional. De igual maneira, a avaliação de desempenho também se pode abordar desde distintas perspectivas. A visão tradicional sobre a qual se tem construído os indicadores é sobre a dimensão da eficácia e eficiência, como se verá mais adiante esta visão tem-se ampliado nos últimos anos incorporando-se novas dimensões de desempenho.

Muita controvérsia existe em torno da utilização de indicadores como base para estabelecer padrões de comparação, de medição e de avaliação de desempenho de um gestor, especialmente se este gestor pertence ao setor público. Por esta razão, é fundamental definir e confrontar conceitos para atingir um melhor entendimento dos conceitos que se apresentam na sequência.

Para o estudo de caso em tese, serão objeto de análise os indicadores de avaliação da gestão pública relacionados a seguir:

Conforme pode ser observado em Grateron (1999, p. 11), a **efetividade** (comparação dos resultados alcançados versus o ideal), muitas vezes é utilizada como sinônimo de **eficácia**. Esta última refere-se ao grau de consecução dos objetivos programados, ao passo que a **eficiência** refere-se à quantidade, tipo, custo, qualidade dos recursos utilizados para atingir esses objetivos e a **economia**, por sua vez, concerne à consideração do custo dos recursos utilizados no processo, confrontando o que se paga por estes recursos com o que se deve pagar. Por enquanto, pode-se observar que o que há de comum nestes conceitos é o atingimento dos objetivos programados.

A eficiência, ainda de acordo com esse autor, pode expressar-se quanto à relação existente entre os bens e serviços consumidos (entradas ou inputs do processo) e os bens e serviços produzidos (saídas ou outputs do processo). Logo, uma performance eficiente é a maximização dos resultados com recursos determinados ou a obtenção ou prestação de um bem ou serviço com o mínimo possível de recursos, mantendo a qualidade e quantidade desejada. Aplicando-se o raciocínio contrário, existe ineficiência sempre que:

- a) o resultado de uma atividade ou trabalho não tem utilidade alguma;
- b) produz-se excesso ou déficit de produção ou serviços;
- c) incrementa-se a quantidade e qualidade dos materiais e não é obtida a melhoria desejada na qualidade e quantidade do produto ou serviço;
- d) mantendo os mesmos recursos, em termos relativos, diminui a quantidade ou qualidade dos serviços públicos.

A eficácia, por outro lado, pode ser mensurada pelo grau de comprimento dos objetivos e metas fixados nos programas de ação. Esta medida é feita através da comparação entre os resultados realmente obtidos e os resultados esperados ou previstos nos planos ou programas de ação, independentemente da quantidade, qualidade e custo dos recursos envolvidos em atingir estes objetivos.

Desta forma, para poder avaliar a eficácia é necessária a existência de um planejamento por programas em que metas e objetivos estejam claramente identificados e, na medida do possível, quantificados, descrevendo-se as atividades necessárias para atingi-los. A avaliação da eficácia estabelece a relação não só

entre os resultados obtidos e planejados, previstos ou esperados, senão também com o resultado ótimo. É importante destacar que a otimização do resultado deve ser a consecução do resultado planejado; em outras palavras, qualquer variação ou divergência quanto ao plano pode-se considerar, de uma forma ou de outra, como uma eficácia.

O indicador de economia, por sua vez, refere-se às condições de aquisição dos diferentes recursos (financeiros, humanos, materiais, etc.) pela entidade em questão. Esse indicador supõe o conhecimento dos recursos e a sua comparação com padrões preestabelecidos. Desta ótica, uma operação considera-se econômica quando se dão, de forma concomitante, as variáveis tempo adequado, menor custo, quantidade adequada, qualidade esperada; ou seja, a aquisição realizou-se em tempo adequado, com o menor custo possível, na quantidade adequada e com a qualidade preestabelecida. Pode-se dizer que a economia é atingida quando são adquiridos recursos adequados (em quantidade e qualidade) ao menor custo possível, considerando-se as condições de aquisição.

As organizações públicas que são capazes de identificar os produtos ou serviços que são estratégicos para o cumprimento de sua missão, podem delimitar adequadamente os serviços prestados que se deve medir e a população objetivo que receberá esses bens ou serviços. Os indicadores de eficácia, por sua vez, podem ser sub-classificados em distintos elementos da eficácia:

a) Indicadores de Capacidade para Cobrir a Demanda Atual: as instituições que outorgam autorizações aos privados ou processam expedientes de diversos tipos em ocasiões não são capazes de responder à demanda total dos usuários em condições de tempo e qualidade adequadas. Nestes casos, quer seja para gerar melhorias na gestão ou para avaliar processos de otimização de tramitação de expedientes, os indicadores de capacidade permitem medir os níveis de demanda que se pode assumir.

b) Indicadores de Resultados: como a eficácia se relaciona com o alcance dos objetivos, resulta essencial que os indicadores de avaliação de desempenho devam centrar sua atenção no efeito final ou intermediário da intervenção que se está avaliando. Os resultados se relacionam com os impactos ou consequências que têm para a comunidade os produtos ou atividades das instituições públicas.

Este tipo de indicador é particularmente útil para serviços que se dedicam a fiscalizar, nos quais a quantidade de fiscalizações por inspetor dá conta do desempenho de seus recursos humanos. O cuidado que se deve ter no momento de construir este tipo de indicador é que os produtos sejam efetivamente homogêneos, pois ao estabelecer uma média que compreende fiscalizações que tardam alguns minutos não se pode mesclar com fiscalizações que demoram dias ou meses em sua execução completa.

Embora a maior profusão se dê entre os indicadores de eficácia e eficiência, a necessidade de indicadores que tragam “sintonia fina” para a melhoria da gestão tem estimulado os governos a medir outras dimensões que dêem conta da multiplicidade de objetivos da gestão orientada aos resultados.

c) Qualidade na prestação dos serviços: estes indicadores estão relacionados com as características de como está sendo ofertado o produto ou serviço, para o qual busca quantificar a capacidade dos organismos públicos para responder de forma rápida, direta e adequada às necessidades dos usuários.

Estes indicadores podem ser avaliados através do nível de satisfação manifestado pelos beneficiários dos serviços sobre determinados aspectos da provisão de bens e prestação de serviços, tais como a oportunidade (tempo de espera ou tempo de resposta), simplicidade de postulação ou tramitação, acessibilidade, amabilidade da atenção ao público, exatidão e continuidade na provisão do serviço.

d) Indicadores de Desempenho Orçamentário: consistem na capacidade de uma instituição para gerar e utilizar adequadamente os recursos financeiros para o cumprimento de sua missão institucional. Nesta categoria as instituições públicas que têm atribuições legais para gerar rendas próprias estabelecem indicadores de autofinanciamento; as organizações que outorgam empréstimos medem sua capacidade para recuperar os créditos outorgados e o manejo da carteira de passivos; toda organização que administra fundo pode estabelecer uma relação entre os gastos administrativos e os gastos totais, o qual em termos agregados se pode utilizar como uma *proxy* dos ganhos de eficiência do setor público; para as instituições que preferencialmente se dedicam ao investimento em infraestrutura, os indicadores relevantes podem se referir aos gastos executados versus os gastos programados das obras; por último, para medir o investimento em recursos

humanos, se podem estabelecer indicadores que relacionem os gastos em capacitação com os gastos totais em pessoal.

Nesta perspectiva, a seguir será feita uma análise acerca dos dados orçamentários da UNEB. Aos orçamentos iniciais, serão aplicados indicadores de mensuração do desempenho de forma a aferir, através da *performance* dos números, os resultados oferecidos à comunidade acadêmica. Ressalte-se, entretanto, conforme já descrito na parte metodológica, que para esta pesquisa serão mensurados indicadores de eficácia, considerando-se as informações dispostas nos orçamentos da universidade no corte temporal já definido (2004-2007), em função da viabilidade da análise ser propiciada pelos indicadores quantitativos. Aqueles indicadores que requerem uma avaliação qualitativa não foram utilizados, tendo em vista a exigüidade de tempo para a conclusão dos trabalhos, as limitações encontradas para a identificação das informações e posterior tabulação dados, considerando-se ainda, em alguns casos, o caráter subjetivo da análise, cite-se, por exemplo, a economia e a efetividade, segundo a interpretação que está por detrás de cada definição estudada.

5.2 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PERÍODO 2004-2007

O orçamento da UNEB, considerando-se as definições legais e seguindo a premissas da legislação - Portaria nº 42/99 -, esteve estruturado em 08 programas, sendo 02 de apoio administrativo e 06 finalísticos. Vinculados a estes programas, observam-se 41 atividades, das quais 09 são meio e 32 finalísticas. Observa-se ainda a presença de 23 projetos acadêmicos e 39 metas. Esta estrutura que vigorou durante o período, representou as ações acadêmicas vinculadas ao Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 do Estado.

Vale ressaltar que a escolha do corte temporal se deu em função de se constituir no quadriênio do último PPA e também pelo fato do período compreender duas gestões diferentes dentro da Universidade.

A seguir, apresenta-se a disposição orçamentária da Universidade, analisando a execução orçamentária e financeira para cada período em estudo, de forma personalizada, e em seguida esses dados são apresentados de forma comparativa. Para tanto, observam-se os oito programas dos quais a instituição

participou ao longo dos anos, bem como os valores que foram executados neste mesmo período, pormenorizando a análise em termos de fontes, ações, dentre outros, conforme os orçamentos aprovado e executado relacionados nos subitens seguintes.

Depois de realizado este estudo, faz-se uma análise das ações pertencentes ao programa finalístico 208, ao qual se vinculam os orçamentos dos Departamentos, onde serão aplicados os indicadores de desempenho em tese.

5.2.1 Performance do Exercício Financeiro de 2004

A Lei nº. 8.968 de 30 de dezembro de 2003 que estimou a receita e fixou a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2004, destinou para a UNEB uma receita total de R\$ 120.259.000,00 (Cento e vinte milhões, duzentos e cinquenta e nove mil reais) e estabeleceu a despesa em igual valor, obedecendo assim ao princípio do equilíbrio orçamentário. Ressalte-se que este valor congrega recursos oriundos de diversas fontes de financiamento.

Dos programas do Estado, dos quais a UNEB participa com os respectivos valores demonstrados, incluindo todas as fontes de recursos, conforme apresentado no capítulo anterior, merecem atenção especial os de código 208 e 503. O primeiro representa ações pertinentes às atividades de ensino, pesquisa e graduação, vinculados aos Departamentos desta universidade. O segundo representa ações inerentes ao custeio da universidade, onde são amparadas despesas vinculadas à manutenção e ao pagamento da folha de pessoal.

Fazendo-se uma análise mais contundente, pode-se notar, que a execução dos recursos totais da universidade esteve comprometida, na maioria dos casos, em relação aos resultados esperados, em virtude do valor orçado para os recursos oriundos de outras fontes de recursos não terem alcançado uma execução satisfatória, em consonância com as expectativas que fundamentaram a fixação da despesa naquele montante. Ressalte-se, entretanto, que o programa 503 (Apoio Administrativo às Atividades do Poder Executivo), apresentou uma execução superior ao seu valor fixado inicialmente, em função de suplementação recebida; suplementação esta já definida no capítulo anterior no momento em que foram analisados os créditos adicionais.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que as previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, e ainda considerarão os efeitos das alterações, da variação do índice de preço, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante. O total da receita, que consta nas Leis de Orçamento, é denominado receita prevista ou estimada, ou seja, uma expectativa de entrada de recursos nos cofres públicos. O total apurado ao fim do exercício financeiro é chamado receita realizada ou arrecadada.

A receita total da Universidade em 2004 foi disposta obedecendo à sua classificação econômica, sendo composta por Categorias e Fontes, conforme estabelecido na Lei 4320/64, e teve os valores e participações percentuais detalhados a seguir:

Tabela 4 - Classificação Econômica da Receita - 2004

Descriminação da Receita		Valor R\$	%
Receitas Correntes		110.730.000	92,08
	Receita de Serviços	13.376.184	12,08
	Transferências Correntes	97.353.816	80,00
Receitas de Capital		9.529.000	7,92
	Transferências de Capital	1.587.420	1,32
	Outras Receitas de Capital	7.941.580	6,60
TOTAL		120.259.000	100,00

Fonte: SIPLAN, situação em 01 jan 2004.

Deve-se observar que os dados dispostos no demonstrativo da receita prevista, extraídos do Sistema de Planejamento do Estado da Bahia – SIPLAN, e que subsidiaram a elaboração da planilha anterior, apresentaram somente os valores referentes à receita de serviços e às transferências de capital oriundas de outras fontes, fato que nos levou a considerar os valores disponíveis no Quadro de Detalhamento da Despesa 2004 para a conclusão dos trabalhos, que ao representar a despesa fixada, corresponde também à receita prevista, dado o princípio legal do orçamento equilibrado.

Os recursos financeiros que subsidiaram o processo de execução da despesa foram oriundos das diversas fontes de financiamento, conforme o anexo VIII do MOPE (Manual de Orçamento Público do Estado da Bahia) e especificado a seguir:

Tabela 5 - Composição do Orçamento Inicial – 2004

Fontes de Recursos		R\$	%
Código	Denominação		
00	Recursos do Tesouro – Livre	8.218.000,00	6,84
14	Recursos do Tesouro – Vinculado à Educação	87.532.000,00	72,79
40	Receitas Diretamente Arrecadada	13.843.000,00	11,51
61	Receitas de Contribuições e/ou Auxílio de Órgãos e Entidades Federais	6.101.000,00	5,08
63	Receitas de Contribuições e/ou Auxílios de Entidades Municipais	4.050.000,00	3,35
64	Receitas de Contribuições e/ou Auxílios de Entidades Privadas Nacionais	515.000,00	0,43
TOTAL		120.259.000,00	100,0

Fonte: SIPLAN, situação em 01 jan 2004.

A despesa pública é o limite de gasto fixado nos orçamentos anuais. De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a despesa que se realizar fora destes limites será considerada irregular, se não houver o consentimento prévio do Poder Legislativo.

A realização de uma despesa significa atender a uma determinada necessidade pública para alcançar o bem-estar da sociedade. O estabelecimento da despesa é estipular o quanto será necessário efetuar de gastos para que sejam cumpridas as metas físicas da Administração Pública, definidas no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, para o ano da proposta.

De acordo com a sua classificação econômica, a despesa esteve segregada no orçamento desta Universidade, conforme disposição **a seguir, na tabela 6:**

Tabela 6 - Classificação Econômica da Despesa - 2004

	R\$	%
Despesas Correntes		
Pessoal e Encargos Sociais	70.360.000,00	58,50
Outras Despesas Correntes	40.370.000,00	33,57
Despesas De Capital		
Investimentos	9.529.000,00	7,93
TOTAL	120.259.000,00	100,0

Fonte: SIPLAN, situação em 01 jan 2004.

O Orçamento Analítico para o exercício de 2004 foi sancionado através de Decreto Financeiro nº 402 de 30/12/2003 e demais normas complementares, no montante de R\$ 120.259.000,00. A proposta orçamentária elaborada a partir dos Planos Operativos dos Departamentos, Centro, Pró-Reitorias e demais órgãos da Universidade – oriundos do planejamento participativo realizado na UNEB - correspondia a um valor de R\$ 332.493.000,00. A divergência de valores entre o orçamento proposto pela Universidade e aquele que fora aprovado sugere uma insuficiência de recursos financeiros necessários à consecução das despesas fixadas à manutenção das atividades desenvolvidas por esta Universidade. Deste modo, segundo o Relatório de Atividades 2004 da instituição, foi preciso realizar um escalonamento das ações a serem executadas, dando prioridade àquelas consideradas mais relevantes, cabendo aos segmentos que compõem a Universidade a função de definir suas necessidades essenciais, que passaram a ser executadas no decorrer do exercício.

Todo esse processo de priorização de ações e de adequação ao orçamento aprovado - necessário à viabilidade financeira-administrativa da UNEB - embora parcialmente previsto no próprio planejamento apresenta-se, freqüentemente, enquanto processo muitas vezes custoso para a Instituição, não apenas pelo retrabalho de planejar suas ações e rever suas metas mas, principalmente, pelas atividades que a Universidade deixa de realizar ao longo do exercício financeiro.

As planilhas a seguir demonstram a relação entre a proposta orçamentária encaminhada à apreciação do Poder Legislativo e o orçamento posteriormente

aprovado, assim como a relação entre os recursos do Tesouro Estadual e de os de Outras Fontes, resultantes de convênios e contratos, concernentes às referidas propostas.

Tabela 7 - Orçamento Proposto X Orçamento Aprovado - 2004

FONTE	PROPOSTA (R\$)	%	APROVADO (R\$)	%
Recursos do Tesouro	265.994.400,00	80,00	95.750.000,00	79,62
Outras Fontes	66.498.600,00	20,00	24.509.000,00	20,38
TOTAL	332.493.000,00	100,00	120.259.000,00	100,00

Fonte: Plano Operativo Anual (POA'S) 2004 e SIPLAN, situação em 01 jan 2004.

O orçamento aprovado da Universidade foi suplementado nas fontes a seguir relacionadas, crescendo o montante de R\$ 19.364.730,00 (Dezenove milhões, trezentos sessenta e quatro mil, setecentos e trinta reais) ao valor inicialmente sancionado, o que totalizou um orçamento atual no montante de R\$ 139.623.730,00, incluindo-se todas as fontes de recursos, conforme pode ser observado no detalhamento abaixo:

Tabela 8 - Composição do Orçamento até Dezembro / 2004
(Após 40ª Suplementação de Crédito)

FONTE	VALOR	%
00	24.079.130,00	17,25
14	91.032.000,00	65,20
40	13.843.000,00	9,92
61	6.101.000,00	4,36
63	4.050.000,00	2,90
64	515.000,00	0,36
65	3.600,00	0,01
TOTAL GERAL	139.623.730,00	100,00

Fonte: SIPLAN e SICOF, situação em 31 dez 2004.

Na tabela 09, pode-se observar a execução da Universidade no presente exercício, considerando os recursos repassados pelo Tesouro Estadual. Da observação dos dados, nota-se que a execução orçamentária-financeira desta fonte

de recursos correspondeu a 96,62% do valor total recebido, o que nos leva a observar que existe uma preocupação da Universidade com a alocação do erário público às necessidades reais e diversas desta Instituição, apesar das observações que ainda serão feitas no decorrer da realização deste trabalho.

Tabela 9 - Recursos do Tesouro Estadual (Fontes 00 E 14)

Orçamento/Execução em 2004

Custeio/ Investimento	Após 40ª Suplementação	Total Executado	%Executa do
Atividade Custeio UNEB	79.732.000,00	78.912.913,12	98,98
Atividade Custeio CEPED	22.689.130,00	19.725.557,60	86,94
TOTAL CUSTEIO	102.421.130,00	98.638.470,72	96,31
Atividade Finalística	5.214.219,00	5.170.550,54	99,17
Projetos UNEB	3.086.229,00	3.071.309,96	99,51
Obras UNEB cont. pela UNEB (Prefeitura)	500.000,00	499.871,35	99,98
Obras UNEB/SUCAB	2.500.000,00	2.448.780,81	97,96
Projetos do CEPED	1.389.552,00	1.387.011,23	99,81
TOTAL INVESTIMENTO	12.690.000,00	12.577.523,89	99,11
TOTAL GERAL	115.111.130,00	111.215.994,61	96,62

Fonte: SIPLAN e SICOF, situação em 31 **dez** 2004.

Visualiza-se na seqüência, a execução orçamentária-financeira da Universidade, no exercício de 2004, considerando-se os recursos oriundos de Outras Fontes de financiamento, que por sua vez dependeram exclusivamente da receita gerada pela própria Autarquia, da recepção da receita oriunda dos Convênios firmados com as demais esferas do Poder – Federal, Estadual, Municipal, e também das parcerias feitas com a iniciativa privada, de acordo com a tabela 10.

Tabela 10 - Recursos de Outras Fontes (40, 31, 61, 63 e 64)
Orçamento/Execução – 2004

Custeio/ Investimento	Após 40ª suplementação	Total Executado	% Executado
Custeio - UNEB	1.338.000,00	96.093,26	7,18
Custeio - CEPED	1.800.000,00	1.300.000,00	72,22
TOTAL CUSTEIO	3.138.000,00	1.396.093,26	44,49
Atividade Finalística	9.390.000,00	5.071.691,65	54,01
Projetos UNEB	8.004.600,00	458.281,70	5,73
Projetos do CEPED	3.980.000,00	601.595,05	15,12
TOTAL INVESTIMENTO	21.374.600,00	6.131.568,40	28,69
TOTAL GERAL	24.512.600,00	7.527.661,66	30,71

Fonte: SIPLAN e SICOF, situação em 31 dez 2004.

Na planilha anterior, observa-se que apenas um terço da receita projetada, aproximadamente, foi efetivamente executada, o que demonstra uma necessidade iminente de incrementar a captação de recursos externos, a fim de viabilizar a execução orçamentária, considerando-se a receita prevista, entretanto, não executada conforme o estimado.

Dos dados acima apresentados, nota-se que o Centro de Pesquisas e Desenvolvimento – CEPED - foi o órgão que melhor utilizou os recursos disponibilizados (72,22% dos recursos alocados), sob a ótica do custeio. Contudo, quando a análise é feita a partir da observação dos investimentos, a execução fica comprometida, apresentando apenas 15,12% de execução efetiva. No que tange aos investimentos na Administração Central, via Projetos Acadêmicos, a execução atingiu pífios 5%, o que vem reiterar o comentário feito no parágrafo anterior. No que tange às ações finalísticas, a execução também se mostrou um pouco superior aos 50% dos recursos alocados às ações departamentais. Então, como pode-se notar na planilha acima, no geral a execução ficou em torno dos 30%.

O orçamento analítico após a 40ª suplementação de crédito totalizou R\$ 139.623.730,00 (Cento e trinta e nove milhões, seiscentos vinte três mil, setecentos trinta reais), dos quais R\$ 118.743.656,27 (Cento e dezoito milhões, setecentos e

quarenta e três mil, seiscentos e cinqüenta e seis reais, vinte e sete centavos) foram executados. Ou seja, dos recursos financeiros que foram repassados, a Universidade utilizou, através da sua execução financeira, 85,05% do total geral recebido.

Tabela 11 - Orçamento Atual x Orçamento Executado - 2004

Fontes de Recursos	Aprovado após a 40ª suplementação	Executado (R\$)	Executado %
Recursos Tesouro	115.111.130,00	111.215.994,61	96,62
Outras Fontes	24.512.600,00	7.527.661,66	30,71
TOTAL	139.623.730,00	118.743.656,27	85,04

Fonte: SIPLAN e SICOF em 31 dez 2004.

5.2.2 Performance do Exercício Financeiro 2005

Em 2004, a Lei nº. 9.291 de 29 de dezembro estimou a receita e fixou a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2005, destinando para a UNEB uma receita total de R\$ 140.798.290,00 (Cento e quarenta milhões, setecentos noventa oito mil, duzentos noventa reais) e estabeleceu a despesa em igual valor, obedecendo assim ao princípio do equilíbrio orçamentário.

A distribuição dos recursos financeiros que subsidiaram o processo de execução da despesa foi oriunda das diversas fontes de financiamento, conforme especificado na tabela 12 a seguir:

Tabela 12 - Composição do Orçamento Inicial – 2005

Fontes de Recursos		R\$	%
Código	Denominação		
00	Recursos do Tesouro – Livre	7.420.000	6,84
14	Recursos do Tesouro – Vinculado à Educação	105.919.000	72,79
40	Receitas Diretamente Arrecadada	15.491.690	11,51
61	Receitas de Contribuições e/ou Auxílio de Órgãos e Entidades Federais	6.820.000	5,08
63	Receitas de Contribuições e/ou Auxílios de Entidades Municipais	4.566.000	3,35
64	Receitas de Contribuições e/ou Auxílios de Entidades Privadas Nacionais	581.600	0,43
TOTAL		140.798.290	100,00

Fonte: SIPLAN em 01 jan 2005.

Da mesma forma que ocorreu nos orçamentos dos anos anteriores, percebe-se que a receita destinada à universidade, originária dos cofres do Tesouro Estadual, representaram um valor em torno dos 80%, visto que o valor remanescente corresponde aos recursos decorrentes de outras fontes de financiamento da despesa.

De acordo com a sua classificação econômica, a despesa esteve segregada no orçamento desta Universidade, conforme disposição abaixo, **na tabela 13**:

Tabela 13 - Classificação Econômica da Despesa em 2005

	R\$	%
Despesas Correntes	131.194.290	93,18
Pessoal e Encargos Sociais	83.110.000	59,03
Outras Despesas Correntes	48.084.290	34,15
Despesas De Capital	9.604.000	6,82
Investimentos	9.554.000	6,78
Inversões Financeiras	50.000	0,04
TOTAL	140.798.290	100,00

Fonte: SIPLAN em 01 jan 2005.

O Decreto Financeiro nº 479 de 30/12/2004 e demais normas complementares, sancionaram o Orçamento Analítico para o exercício de 2005, no montante de R\$ 140.798.290,00. A proposta orçamentária elaborada a partir dos Planos Operativos dos Departamentos, Centro, Pró-Reitorias e demais órgãos da Universidade – oriundos do planejamento participativo realizado na UNEB - correspondia a um valor de R\$ 364.230.992,00.

As planilhas a seguir demonstram a relação entre a proposta orçamentária encaminhada à apreciação do Poder Legislativo e o orçamento posteriormente aprovado, assim como a relação entre os recursos do Tesouro Estadual e de os de Outras Fontes, resultantes de convênios e contratos, concernentes às referidas propostas.

Tabela 14 - Orçamento Proposto x Orçamento Aprovado – 2005

FONTE	PROPOSTA (R\$)	%	APROVADO (R\$)	%
Recursos do Tesouro	291.384.793,60	80,0	113.339.000	80,5
Outras Fontes	72.846.198,40	20,0	27.459.290	19,5
TOTAL	364.230.992,00	100,00	140.798.290	100,00

Fonte: Planos Operativos Anuais (POA'S) 2005 e SIPLAN em 01 jan 2005.

O orçamento aprovado da Universidade foi suplementado nas fontes a seguir relacionadas, acrescentando o montante de R\$ 21.849.293,00 (Vinte e um milhões, oitocentos e quarenta e nove mil, duzentos e noventa e três reais) ao valor inicialmente sancionado, alcançando o patamar de R\$ 162.647.583,00 (Cento e sessenta e dois milhões, seiscentos e quarenta e sete mil, quinhentos e oitenta e três reais), de acordo com o detalhamento abaixo, na tabela 15:

Tabela 15 - Composição do Orçamento até Dezembro / 2005
(Após 41ª Suplementação de Crédito)

FONTE	VALOR	%
00	29.269.293	17,99
14	105.919.000	65,13
40	15.491.690	9,52
61	6.820.000	4,20
63	4.566.000	2,80
64	581.600	0,36
TOTAL GERAL	162.647.583	100,00

Fonte: SIPLAN e SICOV, situação em 31 dez 2005.

Na tabela 16, pode-se observar a execução da Universidade no presente exercício, considerando os recursos repassados pelo Tesouro Estadual. Da observação dos dados, nota-se que a execução orçamentária-financeira total correspondeu a 98,93% do valor recebido, o que reiterou a eficácia da execução naquele exercício financeiro.

Tabela 16 - Recursos do Tesouro Estadual (Fontes 00 e 14)

Orçamento/Execução em 2005

Custeio/ Investimento	Após 41ª Suplementação	Total Executado	% Executado
Atividade Custeio UNEB	94.931.609	94.584.185,32	99,63
Atividade Custeio CEPED	28.949.293	28.665.375,14	99,02
TOTAL CUSTEIO	123.880.902	123.249.560,46	99,49
Atividade Finalística	5.362.000	5.178.356,97	96,58
Projetos UNEB	3.418.800	3.276.630,62	95,84
Obras UNEB cont. pela UNEB (Prefeitura)	973.352	898.724,25	92,33
Obras UNEB/SUCAB	1.253.239	939.062,06	74,93
Projetos do CEPED	300.000	199.393,79	66,46
TOTAL INVESTIMENTO	11.307.391	10.492.167,49	92,79
TOTAL GERAL	135.188.293	133.741.728,15	98,93

Fonte: SIPLAN e SICOF, situação em 31 dez 2005.

Visualiza-se na seqüência, a execução orçamentária-financeira da Universidade, no exercício de 2005, considerando-se os recursos oriundos de Outras Fontes de financiamento, que por sua vez dependeram exclusivamente da receita gerada pela própria Autarquia, da recepção da receita oriunda dos Convênios firmados com as demais esferas do Poder – Federal, Estadual, Municipal, e também das parcerias feitas com a iniciativa privada.

Por outro lado, o atraso na liberação das respectivas quotas, ainda que os prazos previstos no referido cronograma já tivessem expirado, também contribuiu para que houvesse limitações à execução financeira, já que os repasses, segundo o Relatório de Atividades UNEB (2005, p. 12), sempre aconteciam com muito atraso em relação ao prazo estipulado pelo cronograma de desembolsos mensais “(...), por exemplo, em dezembro/2005, até o dia 20, ainda não haviam sido liberadas as quotas referentes aos meses de outubro e dezembro (para atividade finalística) e setembro, outubro e dezembro (para projetos acadêmicos)”, o que inexoravelmente compromete a execução da Instituição, conforme poder-se-á comprovar nas análises posteriores.

Tabela 17 - Recursos de Outras Fontes (40, 31, 61, 63 e 64)

Orçamento/Execução em 2005

Custeio/ Investimento	Após 41ª suplementação	Total Executado	% Executado
Custeio – UNEB	3.786.690	926.691,88	24,47
Custeio – CEPED	-	-	-
TOTAL CUSTEIO	3.786.690	926.691,88	24,47
Atividade Finalística	10.300.071	4.775.993,19	46,37
Projetos UNEB	9.325.929	1.362.644,51	14,61
Projetos do CEPED	4.046.600	343.447,01	8,49
TOTAL INVESTIMENTO	23.672.600	6.482.084,71	27,38
TOTAL GERAL	27.459.290	7.408.776,59	26,98

Fonte: SIPLAN e SICOF em 31 dez 2005.

O orçamento analítico após a 41ª suplementação de crédito totalizou R\$ 162.647.583,00 (Cento e sessenta e dois milhões, seiscentos e quarenta e sete mil, quinhentos oitenta e três reais), dos quais R\$ 141.150.504,74 (Cento e quarenta e um milhões, cento e cinquenta mil, quinhentos e quatro reais e setenta e quatro centavos) foram executados. Ou seja, dos recursos financeiros que foram repassados, a Universidade aplicou, através da sua execução financeira, 98,93 % do total geral recebido, o que representou um crescimento de 2,31% em relação ao mesmo período anterior – o ano de 2004, onde 96,62% foram gastos. **Observe-se na tabela 18, a seguir.**

Tabela 18: Orçamento Atual x Orçamento Executado – 2005

Fontes do Recursos	Aprovado Após a 41ª Suplementação	Executado (R\$)	%
Recursos Do Tesouro	135.188.293,00	133.741.728,15	98,93
Outras Fontes	27.459.290,0	7.408.776,59	26,98
Total	162.647.583,00	141.150.504,74	86,78

Fonte: SIPLAN e SICOF, em 31 dez 2005.

Note-se, assim como aconteceu no ano de 2004, a execução de outras fontes sempre se apresenta abaixo do previsto inicialmente, o que pode sugerir uma

revisão nos tetos previstos pelas estimativas realizadas, quando do lançamento da receita, ou uma busca mais proeminente por captação de recursos externos.

Em seguida, será feita a análise do exercício de 2006, onde o perfil da execução é muito similar ao observado no segundo ano de gestão do PPA.

5.2.3 Performance do Exercício Financeiro 2006

A Lei nº 9.842 de 27 de dezembro de 2005 que estimou a receita e fixou a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2006, destinou para a UNEB uma receita total de R\$ 159.946.600,00 (Cento e cinquenta e nove milhões, novecentos e quarenta e seis mil, seiscentos reais) e estabeleceu a despesa em igual valor, mesmo processo realizado nos anos anteriores, em obediência ao que prevê o ordenamento jurídico.

Os recursos financeiros que subsidiaram o processo de execução da despesa foram oriundos das diversas fontes de financiamento, conforme detalhado a seguir, **na tabela 19:**

Tabela 19 - Composição do Orçamento Inicial – 2006

Fontes de Recursos		R\$	%
Código	Denominação		
00	Recursos do Tesouro – Livre	32.500.000	20,31
14	Recursos do Tesouro – Vinculado à Educação	98.927.000	61,85
40	Receitas Diretamente Arrecadada	16.552.000	10,35
61	Receitas de Contribuições e/ou Auxílio de Órgãos e Entidades Federais	6.820.000	4,27
63	Receitas de Contribuições e/ou Auxílios de Entidades Municipais	4.566.000	2,86
64	Receitas de Contribuições e/ou Auxílios de Entidades Privadas Nacionais	581.600	0,36
TOTAL		159.946.600	100,00

Fonte: SIPLAN, em 01 jan 2006.

De acordo com a sua classificação econômica, a despesa esteve segregada no orçamento desta Universidade, conforme disposição a seguir, **na tabela 20:**

Tabela 20 - Classificação Econômica da Despesa em 2006

	R\$	%
Despesas Correntes	150.394.600	93,9
Pessoal e Encargos Sociais	98.482.000	61,5
Outras Despesas Correntes	51.912.600	32,4
Despesas Capital	9.552.000	6,1
Investimentos	9.552.000	6,1
Inversões Financeiras	0	0
TOTAL	159.946.600	100,00

Fonte: SIPLAN, em 01 jan 2006.

O Orçamento Analítico para o exercício de 2006 foi sancionado através de Decreto Financeiro nº 434 de 29/12/2005 e demais normas complementares, no montante de R\$ 159.946.600,00. A proposta orçamentária elaborada a partir dos Planos Operativos dos Departamentos, Centro, Pró-Reitorias e demais órgãos da Universidade – oriundos do planejamento participativo realizado na UNEB - correspondia a um valor de R\$ 473.500.289,60 (Quatrocentos e setenta e três milhões, quinhentos mil, duzentos e oitenta e nove reais, sessenta centavos

As planilhas a seguir demonstram a relação entre a proposta orçamentária e o orçamento posteriormente aprovado, assim como a relação entre os recursos do Tesouro Estadual e de os de Outras Fontes, resultantes de convênios e contratos, concernentes às referidas propostas.

Tabela 21 - Orçamento Proposto x Orçamento Atual – 2006

FONTE	PROPOSTA (R\$)	%	APROVADO (R\$)	%
Recursos do Tesouro	378.800.231,68	80,0	131.427.000	82,2
Outras Fontes	94.700.057,92	20,0	28.519.600	17,8
TOTAL	473.500.289,60	100,00	159.946.600	100,00

Fonte: Planos Operativos Anuais (POA'S) 2006 e SIPLAN, em 01 jan 2006.

Seguindo a praxe, o orçamento aprovado da Universidade, amparado pela Lei 4.320/64, foi suplementado nas fontes a seguir relacionadas, acrescendo o montante de R\$ 20.730.227,00 (Vinte milhões, setecentos e trinta mil, duzentos e vinte e sete reais) ao valor inicialmente sancionado, o que culminou em um orçamento final no valor total de R\$ 180.676.827,00 (cento e oitenta milhões, seiscentos e setenta e seis mil, oitocentos e vinte e sete reais), fato que pode ser ratificado pela planilha a seguir:

Tabela 22 - Composição do Orçamento até Dezembro / 2006
(Após 47ª Suplementação de Crédito)

FONTE	VALOR	%
00	53.230.227,00	29,4
14	98.927.000,00	54,7
40	16.552.000,00	9,1
61	6.820.000,00	3,7
63	4.566.000,00	2,5
64	581.600,00	0,6
TOTAL GERAL	180.676.827,00	100,00

Fonte: SIPLAN e SICOF, em 31dez 2006.

Na tabela 23 a seguir, pode-se observar a execução da Universidade no presente exercício, considerando os recursos repassados pelo Tesouro Estadual. Da observação dos dados, nota-se que a execução orçamentária-financeira total correspondeu a 99,89% do valor recebido. O que até o momento, reitera que este foi o exercício financeiro que apresentou um melhor desempenho em termos de eficácia do gasto público. Pois a execução destas ações se apresentou, neste ano, sempre superior aos noventa e nove por cento.

Tabela 23 - Recursos do Tesouro Estadual (Fontes 00 e 14)

Orçamento/Execução em 2006

Custeio/ Investimento	Após 47^a Suplementação	Total Executado	% Executado
Atividade Custeio UNEB e CEPED	138.750.227	138.647.595,61	99,92
TOTAL CUSTEIO	138.750.227	138.647.595,61	99,92
Atividade Finalística	5.607.817	5.572.050,49	99,36
Projetos UNEB	4.042.246	4.031.988,41	99,74
Obras UNEB cont. pela UNEB (Prefeitura)	657.997	657.992,13	99,99
Obras UNEB/SUCAB	2.800.000	2.792.878,12	99,74
Projetos do CEPED	298.940	298.640,41	99,89
TOTAL INVESTIMENTO	13.407.000	13.353.549,56	99,60
TOTAL GERAL	152.157.227	152.001.145,17	99,89

Fonte: SIPLAN e SICOF, em 31 dez 2006.

Visualiza-se na seqüência, a execução orçamentária-financeira da Universidade, no exercício de 2006, considerando-se os recursos oriundos de Outras Fontes de financiamento, que por sua vez dependeram exclusivamente da receita gerada pela própria Autarquia, da recepção da receita oriunda dos Convênios firmados com as demais esferas do Poder – Federal, Estadual, Municipal, e também das parcerias feitas com a iniciativa privada.

Mais uma vez, observa-se, através da análise dos números, que a eficácia das ações ficou comprometida, em função da execução se mostrar em um patamar muito aquém daquele previsto pela receita, quando se trata de outras fontes de recursos, **como mostra a tabela 24, a seguir.**

Tabela 24 - Recursos de Outras Fontes (40, 61, 63 e 64)

Orçamento/Execução - 2006

Custeio/ Investimento	Após 47ª suplementação	Total Executado	% Executado
Custeio – UNEB e CEPED	3.787.000	530.332,38	14,00
TOTAL CUSTEIO	3.787.000	530.332,38	14,00
Atividade Finalística	11.932.581	4.859.035,90	40,72
Projetos UNEB	8.753.419	2.433.733,09	27,80
Projetos do CEPED	4.046.600	171.000,18	4,22
TOTAL INVESTIMENTO	24.732.600	7.463.769,17	30,17
TOTAL GERAL	28.519.600	7.994.101,55	44,17

Fonte: SIPLAN e SICOF, em 31 dez 2006.

Neste exercício de 2006, foram realizadas 47 (quarenta e sete) movimentações orçamentárias, o que fez com o que o orçamento analítico da instituição, ao final do exercício financeiro, totalizasse R\$ 180.676.827,00 (Cento e oitenta milhões, seiscentos e setenta e seis mil, oitocentos e vinte e sete reais), dos quais R\$ 159.995.246,72 (Cento e cinquenta e nove milhões, novecentos e noventa e cinco mil, duzentos e quarenta e seis reais, setenta e dois centavos) foram executados. Vale ressaltar que esta análise pontual é feita considerando-se todas as fontes de financiamento (tesouro e outras fontes), e que se apresenta detalhada na tabela 25.

Ou seja, dos recursos financeiros que foram repassados, a Universidade utilizou através da sua execução financeira 88,55% do total geral recebido, 99,89% referindo-se à recursos do tesouro e apenas 44,17% vinculando-se aos recursos oriundos de outras fontes, **de acordo com a tabela 25 a seguir.**

Tabela 25 - Orçamento Atual x Orçamento Executado - 2006

Fontes de Recursos	Aprovado Após a 47ª Suplementação	Executado (R\$)	%
Recursos Do Tesouro	152.157.227,00	152.001.145,17	99,89
Outras Fontes	28.519.600,00	7.994.101,55	44,17
Total	180.676.827,00	159.995.246,72	88,55

Fonte: SIPLAN e SICOF, em 31 dez 2006.

A seguir, apresentamos a disposição orçamentária da Universidade para o exercício de 2007, último ano do corte temporal objeto de nossa pesquisa.

5.2.4 Performance do Exercício Financeiro 2007

A exemplo dos anos anteriores, os recursos financeiros que subsidiaram o processo de execução da despesa foram oriundos das diversas fontes de financiamento, conforme demonstrado a seguir, **na tabela 26**:

Tabela 26 - Composição do Orçamento Inicial – 2007

Fontes de Recursos		R\$	%
Código	Denominação		
00	Recursos do Tesouro – Livre	36.883.000	20,0
14	Recursos do Tesouro – Vinculado à Educação	103.896.000	56,0
40	Receitas Diretamente Arrecadada	18.032.000	10,0
60	Fundo de Investimento Econômico e Social da Bahia	13.400.000	7,0
61	Receitas de Contribuições e/ou Auxílio de Órgãos e Entidades Federais	7.320.000	4,0
63	Receitas de Contribuições e/ou Auxílios de Entidades Municipais	4.406.000	2,0
64	Receitas de Contribuições e/ou Auxílios de Entidades Privadas Nacionais	581.000	1,0
TOTAL		184.518.000	100,00

Fonte: SIPLAN, em 02 **jan** 2007.

A Lei nº 10.548 de 28 de dezembro de 2006 que estimou a receita e fixou a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2007, estimou para a UNEB uma receita total de R\$ 184.518.000,00 (Cento e oitenta e quatro milhões, quinhentos e dezoito mil reais), de acordo com o constante na tabela anterior.

De acordo com a sua classificação econômica, a despesa esteve segregada no orçamento desta Universidade, conforme disposição **a seguir, tabela 27**:

Tabela 27 - Classificação Econômica da Despesa - 2007

	R\$	%
Despesas Correntes	175.638.000	95,2
Pessoal e Encargos Sociais	120.685.000	68,7
Outras Despesas Correntes	54.953.000	31,3
Despesas De Capital	8.880.000	4,8
Investimentos	8.880.000	4,8
Inversões Financeiras	0	0
TOTAL	184.518.000	100,00

Fonte: SIPLAN, em 02 jan 2007.

O Orçamento Analítico para o exercício de 2007 foi sancionado através de Decreto Financeiro nº 408 de 29/12/2006 e demais normas complementares, no montante de R\$ 184.518.000,00. A proposta orçamentária elaborada a partir dos Planos Operativos dos Departamentos, Centro, Pró-Reitorias e demais órgãos da Universidade – oriundos do planejamento participativo realizado na UNEB - correspondeu a um valor estimado de R\$ 541.641.428,00 (Quinhentos e quarenta e um milhões, seiscentos e quarenta e um mil, quatrocentos e vinte e oito reais).

As planilhas a seguir demonstram a relação entre a proposta orçamentária encaminhada à apreciação do Poder Legislativo e o orçamento posteriormente aprovado, assim como a relação entre os recursos do Tesouro Estadual e de os de Outras Fontes, resultantes de convênios e contratos, concernentes às referidas propostas.

Tabela 28 - Orçamento Aprovado x Orçamento Proposto – 2007

Fonte	Proposta (R\$)	%	Aprovado (R\$)	%
Recursos do Tesouro	440.511.428	81,3	154.179.000	83,6
Outras Fontes	101.130.000	18,7	30.339.000	16,4
Total	541.641.428	100,00	184.518.000	100,00

Fonte: Planos Operativos Anuais (POA'S) 2006 e SIPLAN. em 02 jan 2007.

O orçamento aprovado da Universidade foi suplementado nas fontes a seguir relacionadas, acrescentando o montante de R\$ 28.163.228,00 (Vinte e oito milhões, cento e sessenta e três mil, duzentos e vinte e oito reais) ao valor inicialmente sancionado de R\$ 184.518.000,00 (Cento e oitenta e quatro milhões, quinhentos e

dezoito mil reais), o que totalizou um orçamento atual na ordem de R\$ 212.681.228,00 (duzentos e doze milhões, seiscentos e oitenta e um milhões, duzentos e vinte e oito reais), de acordo com o detalhamento abaixo, **na tabela 29:**

Tabela 29 - Composição do Orçamento Até Dezembro - 2007
(Após 40ª Modificação Orçamentária)

FONTE	VALOR	%
00	41.559.016	19,5
14	126.457.212	59,5
40	18.032.000	8,5
60	14.316.000	6,7
61	7.320.000	3,4
63	4.406.000	2,1
64	581.000	0,3
66	10.000	0,0
TOTAL GERAL	212.681.228	100,00

Fonte: SIPLAN e SICOF, em 31 dez 2007.

Na tabela 30, **a seguir**, observa-se a execução da Universidade no presente exercício, considerando-se os recursos repassados pelo Tesouro Estadual. Da observação dos dados, nota-se que a execução orçamentária-financeira total correspondeu a 95,9% do valor recebido, portanto aquém do exercício anterior onde aquele valor se apresentou em 99,89%. Logo, 3,99% abaixo do percentual executado em 2006.

Tabela 30 - Recursos do Tesouro Estadual e FIES (Fontes 00, 14 e 60)
Orçamento/Execução – 2007

Custeio/ Investimento	Após 40ª Modificação	Total Executado	% Executado
Atividade Custeio UNEB e CEPED	166.712.054	161.275.318,96	96,7
TOTAL CUSTEIO	166.712.054	161.275.318,96	96,7
Atividade Finalística	5.672.038	5.579.415,62	98,4
Projetos UNEB	5.011.664	4.571.777,48	91,2
Obras UNEB cont. pela UNEB (Prefeitura)	2.926.472	2.078.485,28	71,0
Obras UNEB/SUCAB	1.710.000	1.064.111,93	62,2
Projetos do CEPED	300.000	298.858,20	99,6
TOTAL INVESTIMENTO	15.620.174	13.592.648,51	87,0
TOTAL GERAL	182.332.228	174.867.967,47	95,9

Fonte: SIPLAN e SICOFF, em 31 dez 2007.

Visualiza-se na seqüência, a execução orçamentária-financeira da Universidade, no exercício de 2007, considerando-se os recursos oriundos de Outras Fontes de financiamento, conforme já descritas anteriormente.

Tabela 31 - Recursos de Outras Fontes (40, 61, 63 e 64)
Orçamento/Execução - 2007

Custeio/ Investimento	Após 47ª suplementação	Total Executado	% Executado
Custeio – UNEB e CEPED	3.687.000	746.007,03	20,2
TOTAL CUSTEIO	3.687.000	746.007,03	20,2
Atividade Finalística	13.276.058	5.731.329,01	43,2
Projetos UNEB	9.339.942	2.744.594,26	29,4
Projetos do CEPED	4.046.000	258.964,53	6,4
TOTAL INVESTIMENTO	26.662.000	8.734.887,80	32,8
TOTAL GERAL	30.349.000	9.480.894,83	31,2

Fonte: SIPLAN e SICOFF, em 31 dez 2007.

O orçamento analítico, desta feita, apresentou 40 (quarenta) modificações orçamentárias, o que totalizou um valor de R\$ 212.681.228,00 (Duzentos e doze milhões, seiscentos e oitenta e um mil, duzentos e vinte e oito reais), dos quais R\$ 184.348.862,30 (Cento e oitenta e quatro milhões, trezentos e quarenta e oito mil, oitocentos e sessenta e dois reais, trinta centavos) foram executados. Ou seja, dos recursos financeiros que foram repassados, a Universidade aplicou, através da sua execução financeira, 86,7% do total geral recebido, considerando-se que 95,9% referem-se a recursos do tesouro e 31,2% aos recursos de outras fontes, de acordo com a tabela 32.

Tabela 32 - Orçamento Atual x Orçamento Executado - 2007

Fontes de Recursos	Aprovado Após a 40ª Modificação	Executado (R\$)	%
Recursos Do Tesouro	182.332.228,00	174.867.967,47	95,9
Outras Fontes	30.349.000,00	9.480.894,83	31,2
Total	212.681.228,00	184.348.862,30	86,7

Fonte: SIPLAN e SICOE, em 31 dez 2007.

Nos itens seguintes serão desenvolvidas análises inerentes ao comportamento da execução orçamentária para o período em questão.

5.2.5 Análise Comparativa por Fonte de Recursos: Orçamento Aprovado x Orçamento Final (2004 – 2007)

As planilhas 33 e 34 mostram a distribuição dos recursos por fontes de recursos ano a ano, enfocando-se os orçamentos aprovado e final, respectivamente.

Na tabela 33, têm-se uma visão panorâmica da evolução do orçamento do tesouro (fontes 00 e 14), assim como de todas as outras fontes de recursos durante o período em estudo.

Na tabela 34, a análise é feita sob o mesmo ângulo, entretanto, os dados são apresentados em relação ao orçamento final.

Nota-se que houve um incremento nos recursos do tesouro de aproximadamente 53,43% em relação ao orçamento inicial de 2004,

comparativamente a 2007. Quando se observa o orçamento final, o incremento foi de 52,32% para o mesmo período.

Tabela 33: Comparações por Fontes de Recursos - Orçamento Aprovado (2004-2007)

ANOS	FONTES DE RECURSOS									TOTAL GERAL
	TESOURO			OUTRAS FONTES						
	00	14	TOTAL	40	60	61	63	64	TOTAL	
2004	8.218.000	87.532.000	95.750.000	13.843.000	-	6.101.000	4.050.000	515.000	24.509.000	120.259.000
2005	7.420.000	105.919.000	113.339.000	15.491.690	-	6.820.000	4.566.000	581.600	27.459.290	140.798.290
2006	32.500.000	98.927.000	131.427.000	16.552.000	-	6.820.000	4.566.000	581.000	28.519.000	159.946.000
2007	36.883.000	103.896.000	140.779.000	18.032.000	13.400.000	7.320.000	4.406.000	581.000	43.739.000	184.518.000

Fonte: SIPLAN

Tabela 34: Comparações por Fontes de Recursos - Orçamento Final (2004-2007)

ANOS	FONTES DE RECURSOS											TOTAL
	TESOURO			OUTRAS FONTES								
	00	14	TOTAL	40	60	61	63	64	65	66	TOTAL	
2004	24.079.130	91.032.000	115.111.130	13.843.000	-	6.101.000	4.050.000	515.000	3.600	-	24.512.600	139.623.730
2005	29.269.293	105.919.000	135.188.293	15.491.690	-	6.820.000	4.566.000	581.600	-	-	27.459.290	162.647.583
2006	53.230.227	98.927.000	152.157.227	16.552.000	-	6.820.000	4.566.000	581.600	-	-	28.519.600	180.676.827
2007	41.559.016	126.457.212	168.016.228	18.032.000	14.316.000	7.320.000	4.406.000	581.000	-	10.000	44.665.000	212.681.228

Fonte: SIPLAN

5.2.6 Análise Comparativa do Desempenho da Execução Orçamentária no Período

A tabela 35, **a seguir**, apresenta uma consolidação das informações orçamentárias-financeiras até então apresentadas para os quatro anos em estudo, na qual pode-se notar a performance orçamentária da instituição. Nela observamos que o orçamento total da Uneb vem crescendo a cada ano, algo em torno de 10%, ou seja, um aumento incremental. A execução, por sua vez, apresentou-se nos níveis de 85,2%, 86,8%, 88,6% e 86,7%, para cada ano analisado, respectivamente, o que pode ser constatado através de estudo comparativo realizado.

**Tabela 35 – Comparativo do Orçamento Total
(Inicial x Final x Executado) 2004-2007**

ANO	ORÇAMENTO TOTAL			
	INICIAL	FINAL	EXECUTADO	% EXECUTADO
2004	120.259.000	139.623.730	118.743.656	85,2
2005	140.798.290	162.647.587	141.150.504	86,8
2006	159.946.600	180.676.827	159.995.246	88,6
2007	184.518.000	212.681.228	184.348.862	86,7

Fonte: Elaboração própria

Entretanto, conforme comentado anteriormente, os recursos totais, observe-se a tabela 36, são compostos por valores oriundos das fontes do tesouro estadual e outra parte que é originária de outras fontes de financiamento que dependem, em sua maioria, de captação externa. Então, quando a análise é feita com este grau de detalhamento, percebe-se que a execução dos recursos do tesouro – fontes 00, 14, e 60, neste corte temporal, sempre superou o teto dos 95%, alcançando o seu ápice no ano de 2006, terceiro ano de gestão do PPA, onde a execução atingiu o seu grau de eficácia máxima, 99,9% dos valores recebidos, considerando-se, inclusive, a suplementação recebida.

**Tabela 36 - Comparativo do Orçamento do Tesouro e FIES
(Inicial x Final x Executado) 2004-2007**

ANO	ORÇAMENTO DO TESOUREO/FIES			
	Fontes 00, 14 e 60			% EXECUTADO
	INICIAL	FINAL	EXECUTADO	
2004	95.750.000	115.111.130	111.215.994	96,6
2005	113.339.000	135.188.293	133.741.728	98,9
2006	131.427.000	152.157.227	152.001.145	99,9
2007	154.179.000	182.332.228	174.867.967	95,9

Fonte: Elaboração própria

Apesar deste comportamento, em relação às outras fontes de recursos, a situação foi bastante diferente, pois em função da necessidade de busca de parcerias com outros entes federativos ou instituições privadas, através da realização de convênios, a execução, oscilou entre 26,9% e 44,2%. Vale ressaltar

que este percentual máximo, apresentou-se em 2006, seguindo assim a tendência do que ocorreu com os recursos do tesouro estadual, **como consta na tabela 37**.

**Tabela 37 - Comparativo do Orçamento de Outras Fontes -
(Inicial x Final x Executado) 2004-2007**

ANO	ORÇAMENTO DE OUTRAS FONTES			
	Fontes 40, 61,63, 64 e 65			
	INICIAL	FINAL	EXECUTADO	% EXECUTADO
2004	24.509.000	24.512.600	7.527.661	30,7
2005	27.459.290	27.459.290	7.408.776	26,9
2006	28.519.600	28.519.600	7.994.101	44,2
2007	30.339.000	30.349.000	9.480.894	31,2

Fonte: Elaboração própria

Nota-se, portanto, que este fator acaba por influenciar o resultado anteriormente aferido, no qual, apesar dos recursos do tesouro apresentarem uma execução superior aos 95%, eles são reduzidos em torno de 10%, quando tabulados conjuntamente com a baixa execução das outras fontes.

Na sequência, é feita uma análise crítica acerca do desempenho orçamentário-financeiro da Uneb, e para tanto se condensou em uma tabela única as informações acima, concernentes ao período em estudo – 2004 a 2007, conforme pode ser observado na tabela **38** seguinte:

Tabela 38 – Comparações orçamentárias – todas as fontes (2004-2007)

ANOS	PROPOSTO PELOS POA's				INICIAL APROVADO				FINAL APÓS SUPLEMENTAÇÕES				EXECUÇÃO FINAL			
	Tesouro	Outras Fontes	Total	VAR.%	Tesouro	Outras Fontes	Total	VAR.%	Tesouro	Outras Fontes	Total	VAR.%	Tesouro	Outras Fontes	Total	VAR.%
2004	265.994.400	66.498.600	332.493.000	-	95.750.000	24.509.000	120.259.000	-	115.111.130	24.512.600	139.623.730	-	111.215.994	7.527.661	118.743.655	-
2005	291.384.793	72.846.198	364.230.991	9,5	113.339.000	27.459.290	140.798.290	17,1	135.188.293	27.459.290	162.647.583	16,5	133.741.728	7.407.776	141.149.504	18,9
2006	378.800.231	94.700.057	473.500.288	30,0	131.427.000	28.519.600	159.946.600	13,6	152.157.227	28.519.600	180.676.827	11,1	152.001.145	7.994.101	159.995.246	13,4
2007	440.511.428	101.130.000	541.641.428	14,4	154.179.000	30.339.000	184.518.000	15,4	182.332.228	30.349.000	212.681.228	17,7	174.867.697	9.480.894	184.348.591	15,2

Fonte: POA's, SIPLAN e SICOF.

Através de uma análise inicial, na tabela 38, nota-se a evolução do orçamento proposto para a universidade, resultado da pesquisa desenvolvida via Planos Operativos Anuais (POA's), instrumento de planejamento da Universidade, para o período dos quatro anos. Por outro lado, quando se observam nas colunas seguintes, os números aprovados via orçamento inicial, percebe-se que historicamente as cotas estipuladas pela Secretaria de Educação, têm-se mostrado insuficientes para o atendimento das demandas acadêmicas, pois, via de regra, o orçamento aprovado tem correspondido a aproximadamente um terço do orçamento proposto, a exemplo do que aconteceu em 2006 e 2007. Nestes anos foram propostos os valores de R\$ 473.500.228,00 e R\$ 541.641.428,00, respectivamente, e aprovados apenas R\$ 159.946.600,00 e R\$ 184.518.000,00. Este fato recorrente tem implicado no comprometimento das ações de ensino, pesquisa e extensão desenvolvidas pela Universidade, impactando negativamente nos resultados dos indicadores de eficiência do gasto público.

Fazendo-se uma análise em sentido contrário, quando se utiliza como referências de orçamentação os valores propostos pelos POA's dos órgãos que compõem a Uneb, percebe-se que, na maioria das vezes, os elaboradores dessas programações se descuidam ao manter uma incoerência entre os custos reais das despesas a serem realizadas no decorrer do exercício subsequente e o valor pleiteado para tanto. Portanto, é de se pensar que essa superestimativa se constitua em uma das justificativas para explicar a divergência entre o orçamento proposto e o orçamento aprovado pelos órgãos competentes.

Por outro lado, pode-se também pensar que ainda que o planejamento fosse feito de forma precisa, com o mínimo de distorções em relação à realidade, é questionável se os valores aprovados viriam a ser de fato suficientes para o atendimento das demandas acadêmicas.

Diante desta questão, pode-se afirmar que esse instrumento interno de planejamento ainda apresenta muitas fragilidades, tornando-se insuficiente, visto não retratar a realidade, o que faz com que ele constantemente prescinda de aprimoramentos para se tornar de fato uma ferramenta de planejamento exequível, pelo menos no que tange às questões orçamentárias.

Vale ressaltar, entretanto, que nesse momento, visando ratificar a afirmação acima, ainda não serão tecidas considerações acerca da programação feita pelas

Unidades Gestoras, através dos Departamentos, tendo em vista que esta análise será feita de forma pormenorizada no subitem posterior, o que irá permitir avaliar o exposto no parágrafo acima. Na oportunidade, ainda serão apresentados os números referentes à programação orçamentária destes Departamentos que compõem a universidade, para o período em tese.

É oportuno salientar, antes de dar continuidade à análise, esclarecer algumas questões no que concerne à repartição da receita prevista. A Universidade ao receber as cotas orçamentárias, oriundas daquela inerente à Secretaria de Educação do Estado, elas já se apresentam pré-estabelecidas e direcionadas à respectiva categoria da despesa pública (pessoal, custeio e investimento). A partir desse momento, o órgão de planejamento central desta Autarquia fará o rateio desses valores previamente definidos, considerando-se as ações orçamentárias (projetos, atividades e operações especiais) vinculadas às suas atividades meio e fim. É então, neste momento, que são definidas as prioridades acadêmicas para o exercício subsequente, em consonância com os objetivos interdisciplinares de ensino, pesquisa e extensão, sobretudo, uma vez que as atividades meio da instituição, apesar da relevância orçamentária que têm dentro do orçamento, como a própria definição sugere, apenas dão suporte à realização das atividades finalísticas.

A partir daí, depreende-se, diga-se de passagem, que o rateio de fato ocorre apenas com os recursos que estão vinculados ao investimento da universidade, ou seja, à parte do orçamento que comporta as ações finalísticas e os projetos orçamentários, que viabilizarão as ações inerentes ao tripé universitário (ensino, pesquisa e extensão), vinculadas tanto aos Departamentos, quanto aos programas vinculados às respectivas Pró-Reitorias e também à Administração Central.

O que se observa também é que destas cotas, um percentual será destinado ao financiamento de determinadas ações dentro do orçamento que visam também a dar governança e governabilidade aos gestores, no momento em que são utilizadas para atender aos diversos pleitos oriundos das mais diversas instâncias acadêmicas.

No que tange à repartição dos recursos que serão destinados aos Departamentos, vale ressaltar que o critério utilizado atualmente é fundamentado pela composição de um indicador estrutural elaborado pelo próprio grupo gestor (Pró-Reitorias, Unidade de Desenvolvimento Organizacional, Assessorias Técnica e Especiais) e no qual são ponderadas variáveis correspondentes à natureza do

curso, ao número de cursos/habilitações, número total de professores e número de alunos matriculados.

Ainda em relação à tabela 38, no que tange ao orçamento final, também chamado de atual, conforme já definido anteriormente, em virtude deste já incorporar as modificações orçamentárias – via créditos adicionais –, depreende-se que aos recursos iniciais foram adicionados valores que visaram tanto ao financiamento das despesas com o custeio da instituição, assim como ao pagamento da folha de pessoal, sobretudo. Este fato, mais uma vez pode ser observado em todos os anos estudados, nos quais os valores de R\$ 19.364.730,00; R\$ 21.849.293,00; R\$ 20.730.227,00 e R\$ 28.163.228,00 reiteram a afirmação anterior, onde o incremento real observado se concentrou nos tetos supracitados.

Ademais, em relação aos valores executados, ainda nessa tabela, fica clara a queda nos níveis de execução observados, em função do efeito inverso causado pela baixa execução de outras fontes, conforme já observado na análise personalizada feita anteriormente. Vale ressaltar que esta é uma das situações mais repetitivas e verificadas em todos os anos, onde a insatisfatória captação de recursos externos, ratificando os números, tem implicado em reduções cada vez mais constantes na execução orçamentária da despesa. Relembrando que para os recursos previstos serem efetivamente executados prescinde-se da busca por parcerias com as outras esferas públicas e/ou privadas.

A partir desta análise, infere-se que o que inicialmente pode ser considerado satisfatório ou eficaz, sob a ótica da execução do gasto público, quando se observam os recursos do tesouro estadual isoladamente, num segundo momento, pode apresentar seus resultados afetados em decorrência dos níveis de execução de outras fontes se mostrarem aquém dos patamares previstos pela receita estimada.

Vale ressaltar que esta análise individualizada é necessária, a fim de explicar a diferença existente entre os recursos provenientes dos cofres estatais, daqueles originários de receitas próprias e os convênios firmados com a iniciativa privada, União, Estados e Municípios, dentre outros.

Outra observação que convém ser feita é que em 2007, último ano do corte temporal analisado, além dos valores recebidos do tesouro estadual, fontes 00

(Recursos Ordinários não Vinculados ao Tesouro) e 14 (Recursos Vinculados à Educação), também se recebeu recursos da fonte 60 (Contribuições do fundo de Investimento Econômico e Social da Bahia – FIES). Conforme consta na Lei Estadual nº 8.632/2003, os recursos do FIES serão destinados, exclusivamente, a investimentos em infra-estrutura e em ações de natureza social do Estado ou dos Municípios e pagamento de dívida do Estado. Segundo esta mesma lei, em nenhuma hipótese é permitida a utilização de recursos do Fundo para o pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais, assim como de quaisquer outras despesas correntes não vinculadas diretamente aos investimentos ou ações apoiadas pelo FIES.

No caso da UNEB, estes recursos quando foram alocados ao orçamento da instituição em 2007 tiveram como objetivo financiar as despesas vinculadas às ações finalísticas da Universidade, em especial aos Departamentos que integram a sua estrutura multicampi.

Em nível de ilustração dos números apresentados, através da análise de ações orçamentárias, foram selecionados alguns fatos que podem ser utilizados como justificativa para que a eficácia da execução ficasse comprometida. As tabelas completas, com a execução anual total de cada ação, podem ser observadas no anexo desta pesquisa.

Nesses anexos pode-se observar, por exemplo, que em 2004, do valor de R\$ 1.800.000,00 (Hum milhão e oitocentos mil reais) estimados para serem captados de Municípios baianos, neste caso específico, fonte 63, através do projeto 5019 – Formação de Profissional de Educação, nada se recebeu. Este recurso visaria atender à parte das despesas de um programa da instituição, denominado de Rede Uneb 2000, onde se visava qualificar professores da rede municipal, em nível de licenciatura, em todas as cidades da Bahia. Considerando-se a não entrada destes recursos, a UNEB necessitou financiar estas despesas com os seus recursos próprios. Pois, conforme pode ser observado, a eficácia desta despesa foi totalmente insuficiente, tendo em vista a execução de zero por cento. Este episódio se repetiu pelos anos seguintes, tendo apenas uma pífia execução em 2007, na ordem de 0,6%, naquela fonte de recursos.

No que tange aos recursos oriundos da fonte 40 (receita diretamente arrecadada), observou-se comportamento similar, pois a baixa arrecadação de

receita própria nas diversas ações orçamentárias também impactou negativamente na execução geral, o que pode ser verificado, por exemplo, pelos números de algumas ações orçamentárias 2000 – Manutenção dos Serviços Técnicos e Administrativos, 2963 – Processo Seletivo dos Segmentos Universitários, 3426 – Implantação de Novos Cursos na Universidade, 3574 – Apoio Tecnológico ao Setor Produtivo e 3731 – Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

No caso da atividade 2000, a baixa execução pode ser justificada pelo fato da Administração Central auferir valores bastante inferiores àqueles que são estimados, pois receitas desta fonte são decorrentes, por exemplo, do aluguel do Teatro Caetano Veloso, da prestação de serviços oferecidos pela Uneb. Entretanto, a unidade gestora do Centro de Estudos, Pesquisa e Desenvolvimento – CEPED, é que gerencia mais de 50% dos recursos ali alocados, em função das ações lá desenvolvidas.

A atividade 2963 apresentou recursos superestimados ao longo do período, já que a execução do orçamento, destinados às ações relativas ao vestibular, sobretudo, não captaram recursos no montante esperado e também em função da concessão de isenção do pagamento da taxa de inscrição aos candidatos comprovadamente carentes. Nesta ação figuram também tanto as entradas oriundas das inscrições de candidatos às seleções e concursos públicos para admissão de docentes, assim como das taxas para emissão de diplomas, dentre outros.

As outras ações, os projetos 3426, 3574 e 3731, também tiveram as execuções comprometidas, dada a baixa arrecadação realizada por essa fonte 40. Esse episódio se repete pelos anos subseqüentes.

O estudo terá continuidade no subitem seguinte, no qual reiterando as observações anteriores far-se-á uma análise mais detalhada da execução, desta feita dos Departamentos que integram a universidade, entretanto, o foco será direcionado para os recursos oriundos do tesouro, em função das outras fontes de recursos retratarem um cenário similar ao que se acabou de analisar.

5.3 AS DESPESAS PÚBLICAS DOS DEPARTAMENTOS SÃO PRODUTIVAS? O PROBLEMA NÃO É SÓ A QUANTIDADE

Tem sido recorrente a preocupação com os efeitos das despesas públicas na economia. A população espera melhor utilização dos recursos, pois existem limites para a expansão das receitas, que financiam o aumento dos gastos “per capita”. Gastos produtivos são aqueles utilizados de forma a atender a seus objetivos ao menor custo possível. De modo geral, os gastos produtivos são aqueles em que os benefícios marginais sociais dos bens públicos ou produtos públicos são iguais aos custos marginais para obtê-los. O conceito de gastos improdutivos, por sua vez, é dado pela diferença entre o gasto efetivo e o gasto que minimiza o custo na obtenção do mesmo objetivo. As razões para a existência de gastos improdutivos são a falta de preparo técnico das pessoas, incertezas, deficiências do processo orçamentário (técnico-operacional e político), corrupção, paralisação de obras, entre outras. Atrelado a isto há uma tendência natural de os gastos públicos crescerem mais rapidamente do que as receitas. Isso se explica pelo fato de que os beneficiários dos dispêndios são identificados e localizados, enquanto o financiamento é difuso e dividido por toda a população. Então, aumentar gastos é sempre mais fácil politicamente do que aumentar as receitas.

Existem dificuldades em mensurar adequadamente a produtividade dos gastos. Para isso é necessário avaliar os custos de oportunidade e todos os benefícios dos programas. O problema é que, em termos de bens públicos, o analista não dispõe de informações de mercado.

É nesta perspectiva que, na etapa final do trabalho, serão apresentados os dados adicionais, extraídos do SICOF (Sistema de Informações Contábeis e Financeiras) e do SIPLAN (Sistema de Planejamento), ambos do Estado da Bahia, referentes à execução orçamentária e financeira, sobretudo dos Departamentos que integram a Uneb, e a partir daí serão calculados os percentuais aplicados, a fim de aferir se a execução foi suficientemente capaz de atender ao objetivo do gasto público, em termos de desempenho.

É importante salientar que a análise referente ao princípio da efetividade não pode ser realizada, como se pretendia no início do trabalho, em função de não haver

tempo hábil à realização desse tipo de pesquisa, tendo em vista a necessidade de aplicação de um questionário em que fossem aferidas informações qualitativas, que nos permitisse chegar aos resultados oferecidos por este tipo de indicador.

Entretanto, algumas situações pontuais podem ser enumeradas, a exemplo da qualidade dos bens adquiridos pelo serviço público, em que ainda que se submetam aos processos legais para a escolha do fornecedor através da licitação, o que se observa é que a grande parte dos produtos é de qualidade questionável (canetas que não escrevem, papéis de ofício que são rejeitados pelas impressoras, corretivos líquidos sem consistência, borrachas que sujam ao invés de apagarem, grampos que não grampeiam, etc.).

Na tabela seguinte, sob a perspectiva das fontes de recursos, observa-se a execução orçamentária da UNEB, de maneira generalizada.

Assim como aconteceu nas análises anteriores, para os recursos do Tesouro Estadual (fontes 00, 14 e 60), observa-se que a execução nestas fontes, quando não ultrapassou a marca dos 100%, através dos créditos suplementares, chegou muito próxima dela:

- a) Em 2004 (fontes 00 e 14), a execução foi de 140,37 e 97,18%,
- b) Em 2005 (fontes 00 e 14), a execução foi de 118,59 e 90,84%,
- c) Em 2006 (fontes 00 e 14), a execução foi de 61,34 e 96,74%,
- d) Em 2007 (fontes 00, 14 e 60), a execução foi de 130,92, 97,55 e 79,04 %, respectivamente.

Diante deste cenário, em linhas gerais, percebe-se que os anos de 2004 e 2007, dentro deste corte, foram os exercícios em que a execução orçamentária melhor apresentou resultados efetivos à comunidade acadêmica, de acordo com a tabela 39.

Tabela 39 - Execução do orçamento de acordo com a Fonte de Recursos

FONTE	EXECUÇÃO (%)			
	2004	2005	2006	2007
00	140,37	118,59	61,34	130,92
14	97,18	90,84	96,74	97,55
40	5,43	10,05	8,89	8,27
60	-	-	-	79,04
61	6,08	7,67	13,01	29,14
63	1,21	982,31	30,82	0,19
64	27,16	-	-	10,05

Fonte: Elaboração própria

Na tabela seguinte, observa-se a execução orçamentária generalizada dos Departamentos, assim como fora realizado com as outras instâncias da universidade.

Assim como aconteceu nas análises anteriores, para os recursos do Tesouro Estadual (fontes 00, 14 e 60), observa-se:

- a) Em 2004 (fontes 00 e 14), a execução foi de 84,27 e 82,58%, respectivamente;
- b) Em 2005 (fonte 14), a execução foi de 96,26%;
- c) Em 2006 (fonte 00), a execução foi de 93,67%;
- e) Em 2007 (fonte 60), a execução foi de 94,88%;

Diante deste cenário, em linhas gerais, percebe-se que o ano de 2005, dentro deste corte, foi o exercício em que a execução orçamentária melhor apresentou resultados efetivos à comunidade acadêmica.

Parametrizando a análise pelos fatores acima, observa-se que o comportamento da execução dos Departamentos seguiu a tendência do orçamento total, ou seja, baixa execução dos recursos oriundos de outras fontes.

Tabela 40 – Execução geral do orçamento dos Departamentos, por fontes de recursos

FONTE	EXECUÇÃO (%)			
	2004	2005	2006	2007
00	84,27	-	93,67	-
14	82,58	96,26	-	-
40	4,57	7,06	8,33	7,79
60	-	-	-	94,88
61	6,08	26,68	115,44	48,64
63	7,29	-	1,00	0,62
64	27,16	-	-	-

Fonte: Elaboração própria.

A tabela 40 nos mostra o desempenho dos Departamentos em termos de execução orçamentária, para tanto observa-se que o comportamento dos órgãos que compõem este segmento, a exemplo da análise que vem sendo feita, em muito se assemelha aos resultados obtidos anteriormente. Para os recursos oriundos do Tesouro Estadual, os percentuais alcançados sinalizam uma execução bastante satisfatória, considerando-se que o indicador de eficácia nos mostra que para as fontes 00, 14 e 60 os percentuais de execução sempre sinalizam valores bastante superiores.

Entretanto, vale salientar que alguns Departamentos, apesar das particularidades de gestão de cada um, apresentaram uma execução inferior àquela considerada como eficaz, isto é, os números se mostram aquém dos 100% desejados.

Pode-se elencar aqui os Departamentos de Seabra, Humanas de Salvador, Educação de Alagoinhas, Xique-Xique e Educação de Salvador, além do Centro de Estudos Euclides da Cunha (CEEC), como sendo as unidades gestoras que apresentaram execução orçamentária-financeira comprometida, quando se analisa sob a ótica do gasto público, em termos de eficácia. Pois, os valores de execução se encontraram abaixo dos 90%, mais notadamente no exercício de 2006. Note-se que os percentuais executados foram 67,9%, 85,9%, 88,2%, 80,5%, 82,8 e 75,8%, respectivamente, considerando este último valor o que representa o Centro de Estudos.

Se fizermos essa mesma análise para o ano de 2007, a atenção é novamente direcionada ao CEEC, ao Departamento de SEABRA, à Xique-Xique e passamos a incluir também o de Ciências Exatas e da Terra de Alagoinhas, e o de Educação de Itaberaba onde a execução esteve nos tetos de 88%, 88,8%, 86,%, 70,8%, e 76,5%, respectivamente.

Por outro lado, destacam-se dois departamentos que tiveram uma execução muito superior ao seu orçamento inicial, conforme pode ser constatado no orçamento 2004 da universidade (anexo).

O Departamento de Seabra que teve um orçamento anual inicialmente fixado em R\$ 7.000,00 (sete mil reais), encerrou o exercício com o valor final executado de R\$ 93.918,71 (noventa e três mil, novecentos e dezoito reais, setenta um centavos), o que é representado na tabela em foco, com um índice de eficácia em torno de 1.241%. O outro Departamento é o de Xique-Xique que apresentou um índice de 540,5%. Tais variações representam o incremento recebido da Administração Central que descentralizou recursos para essas gestoras, tendo em vista encontrem-se em fase de implantação, fato que culminou na abertura das respectivas ações no PPA 2004-2007, ano 2004, apenas com um valor simbólico de forma a garantir a sua existência, tendo, portanto, seus valores suplementados no decorrer do exercício.

Apesar da grande diferença observada, quando se traz à tona uma análise crítica acerca do número de cursos, de áreas de conhecimento, de turnos de

funcionamento, de quantidade de alunos, de número de professores, custo de cada curso, dentre outros, os Departamentos têm apresentado um desempenho muito próximo ao aprovado, apesar das intempéries observadas quando do repasse desses recursos à Universidade.

Observa-se, portanto, que em termos de execução de recursos de origem estadual, a performance dos Departamentos, salvo estas situações acima descritas, segue a mesma tendência da execução das outras ações inerentes ao orçamento total da UNEB (custeio, folha e projetos acadêmicos).

Como um todo, também ratifica-se o fato de que a captação e a gestão de recursos extra-recursos do tesouro, as chamadas outras fontes, mostra-se insatisfatória, a partir do momento em que se vê, na tabela 41, a execução nos Departamentos, em aproximadamente 90% dos casos, abaixo dos 30%.

Tabela 41: Execução Detalhada do orçamento dos **Departamentos - por Fontes de Recursos**

DEPARTAMENTO	FONTE	Em %			
		2004	2005	2006	2007
Centro de Estudos Euclides da Cunha (CEEC)	14	96,7	92,3	75,8	
	60				88,0
Ciências Humanas e Tecnologias de Seabra	00			67,9	
	14	1.241,7	94,9		
	60				88,8
Educação de Teixeira de Freitas	00			99,1	
	14	100,0	99,8		
	40	21,3	20,0	19,9	3,7
	60				99,5
Ciências da Vida de Salvador	00			98,1	
	14	99,8	98,5		
	60				97,8
Ciências Exatas e da Terra Alagoinhas	00			92,6	
	14	95,8	90,0		
	40	0,0	0,6	8,9	2,5
	60				70,8
Ciências Exatas e da Terra Salvador	00			99,9	
	14	99,6	99,2		
	60				96,0
Ciências Humanas de Barreiras	00			97,1	
	14	99,3			
	40	5,2	99,3		
	60				93,3

Ciências Humanas e Tecnologias de Camaçari	00			95,8	
	14	97,1	94,0		
	60				95,4
Ciências Humanas Salvador	00			85,9	
	14	99,2	93,9		
	40				69,5
	60				97,3
Educação de Alagoinhas	00			88,2	
	14	96,2	95,8		
	60				98,6
Ciências Humanas de Caetité	00			100,0	
	14	100,0	99,7		
	40	2,8	1,8		4,0
	60				100,0
Ciências Humanas de Jacobina	00			99,1	
	14	99,9	99,5		
	40	0,0			
	60				96,0
Ciências Humanas de Santo Antonio de Jesus	00			100,0	
	14	99,8	99,8		
	40	11,5	48,2	41,2	60,1
	60				99,7
Ciências Humanas de Juazeiro	00			99,1	
	14	100,0	99,8		
	40			1,0	0,6
	60				99,7
Ciências Humanas e Tecnologias de Xique-Xique	00			80,5	
	14	540,5	90,3		
	60				86,4
Ciências Humanas e Tecnologias de Bom Jesus da Lapa	00			94,6	
	14	98,8	100,0		
	60				100,0
Ciências Humanas e Tecnologias de Brumado	00			100,0	
	14	99,9	92,7		
	60				99,9
Ciências Humanas e Tecnologias de Eunápolis	00			100,0	
	14	99,9	100,0		
	60				93,4
Ciências Humanas e Tecnologias de Ipiaú	00			96,1	
	40	95,8	87,7		
	60				97,3
Ciências Humanas e Tecnologias de Irecê	00			99,8	
	14	85,3	99,9		

	60				100,0
Ciências Humanas e Tecnologias Euclides da Cunha	00			97,0	
	14	98,5	96,8		
	60				99,1
Educação de Conceição do Coité	00			100,0	
	14	99,0	98,9		
	40		5,0	6,9	13,00
	60				98,6
Educação de Paulo Afonso	00			100,0	
	14	97,8	99,0		
	40	4,0	3,0	6,9	3,9
	60				96,4
Educação de Salvador	00			82,8	
	14	93,2	81,2		
	40	100,0	53,9	41,2	41,0
	60				91,8
Educação de Senhor do Bonfim	00			99,9	
	14	99,6	99,2		
	40	1,5		2,3	
	60				99,4
Educação de Serrinha	63			1,0	
	00			90,1	
	14	97,6	91,8		
	40				2,9
Educação de Valença	60				98,2
	00			99,3	
	14	99,8	99,64		
	60				98,6
Educação de Guanambi	00			99,0	
	14	99,6	99,1		
	40	0,1		4,6	5,7
	60				98,7
Educação de Itaberaba	00			98,2	
	14	99,7	99,2		
	60				76,5
Tecnologia e Ciências Sociais de Juazeiro	00			98,6	
	14	91,0	99,1		
	40	15,6	7,1	6,8	11,4
	60				99,6
	61	6,4	25,7	84,6	48,6

Fonte: Elaboração própria

Diante deste estudo, observa-se que, de forma geral, a UNEB vem apresentando resultados com perfis diferenciados, em função da análise que vier a ser feita.

Em se tratando de recursos estaduais, nota-se uma latente preocupação em gastar e em executar apenas em consonância com o quantitativo planejado, ainda que sejam consideradas as situações acima retratadas. Porém, o objeto qualitativo deste gasto, é oportuno salientar que não foi contemplado nesta pesquisa, em função do prazo disponível para a aplicação de um pesquisa qualitativa, assim como em função do caráter discricionário, subjetivo que envolve estas questões.

A tabela 42 retrata os orçamentos propostos (via POA's) e aprovados por lei, para os Departamentos que compõem a universidade, para os anos de 2005 e 2006. Ressalte-se que os anos de 2004 e 2007, não foram utilizados na amostra, em função da indisponibilidade dos dados para o primeiro exercício desta série, e em função das informações estarem disponíveis apenas em base virtual, para o último período da série, o que dificultou o levantamento dos dados para este ano pontualmente.

No que pese ao orçamento proposto por estes Departamentos, observa-se na nessa mesma tabela que os valores propostos pelos Planos Operativos Anuais, têm-se apresentado superestimados por parte dos programadores, e estas informações podem ser ratificadas a partir dos números apresentados na tabela 42 **a seguir:**

Tabela 42 – Tabela Comparativa Orçamento dos Departamentos – Proposto x Aprovado

2005-2006

DEPARTAMENTOS	Em mil R\$					
	2005			2006		
	PROPOSTO	APROVADO	% APROV	PROPOSTO	APROVADO	% APROV
Deptº de Tec. E Ciên.Sociais/Juazeiro	2.072.504	264.000	12,7	3.038.391	285.000	9,4
Deptº de Educação de Sr. Do Bonfim	853.699	191.000	22,4	984.253	212.000	21,5
Deptº de Educação de Alagoinhas	2.900.797	194.000	6,7	3.288.345	215.000	6,5
Deptº de Ciên. Humanas/Jacobina	482.037	192.000	39,8	540.599	218.000	40,3
Deptº de Ciên. Humanas/Sto. Ant. Jesus	3.637.558	250.000	6,9	0	276.000	
Deptº de Ciên. Humanas/Caetité	2.349.029	246.000	10,5	2.508.636	272.000	10,8
Deptº de Educação de Salvador	1.638.742	242.000	14,8	7.580.025	261.000	3,4
Deptº de Ciên. Humanas / Juazeiro	1.471.835	171.000	11,6	1.543.377	185.000	12,0
Deptº de Ciên. Da Vida de Salvador	5.176.041	237.000	4,6	4.113.149	267.000	6,5
Deptº de Ciên. Humanas de Barreiras	1.846.507	269.000	14,6	1.857.938	302.000	16,3
Deptº de Educação de Paulo Afonso	1.870.815	190.000	10,2	1.963.297	211.000	10,7
Deptº de Educação de Serrinha	1.048.974	149.000	14,2	383.243	167.000	43,6
Deptº de Educação de Tx. De Freitas	2.521.382	191.000	7,6	2.592.296	212.000	8,2
Deptº de Educação de Itaberaba	954.891	173.000	18,1	472.912	193.000	40,8
Deptº de Educação de Guanambi	236.415	180.000	76,1	1.703.359	205.000	12,0
Deptº de Educação de Conc. do Coité	692.177	150.000	21,7	475.128	168.000	35,4
Deptº de Educação de Valença	2.372.930	129.000	5,4	504.930	145.000	28,7
Deptº de Ciên. Humanas / Salvador	3.188.670	220.000	6,9	3.491.869	244.000	7,0
Deptº de Ciên. Exatas e da Terra/Salvador	5.358.768	287.000	5,4	6.636.618	310.000	4,7
Deptº de Ciên. Exatas e da Terra/Alagoinhas	1.145.567	209.000	18,2	1.101.769	226.000	20,5
Deptº de Ciên. Human. e Tec. de Camaçari	400.737	110.000	27,4	0	125.000	
Deptº de Ciên. Human. e Tec. de Eunápolis	4.159.085	110.000	2,6	7.782.084	130.000	1,7
Deptº de Ciên. Human. e Tec. de B. J. da Lapa	412.309	119.000	28,9	202.156	135.000	66,8
Deptº de Ciên. Human. e Tec. de Irecê	75.490	119.000	157,6	262.582	135.000	51,4
Deptº de Ciên. Human. e Tec. de Brumado	691.038	139.000	20,1	2.686.038	150.000	5,6
Deptº de Ciên. Human. e Tec. de Ipiaú	0	110.000		2.288.118	119.000	5,2
Deptº de Ciên. H. e Tec. de Euclides da Cunha	306.740	115.000	37,5	353.120	124.000	35,1
Deptº de Ciên. H. e Tec. de Seabra	668.778	115.000	17,2	1.055.483	130.000	12,3
Deptº de Ciên. H. e Tec. de Xique-Xique	864.378	115.000	13,3	733.354	124.000	16,9
TOTAL	49.397.893	5.186.000		60.143.069	5.746.000	

A partir dos números apresentados, percebe-se que o comportamento da superestimação das despesas nos Departamentos se repete a cada período, o que pode ser observado em nível geral, mas pode-se também destacar situações pontuais, como por exemplo os valor pleiteado pelo Departamento de Eunápolis. Este Departamento nos anos de 2006 e de 2007, respectivamente, estima os valores de R\$ 4.159.085,00 (Quatro milhões, cento e cinqüenta e nove mil, oitenta e cinco reais) e de R\$ 7.782.084,00 (Sete milhões, setecentos e oitenta e dois mil, oitenta e quatro reais), para o desenvolvimento de suas ações, ainda que possua apenas três cursos teóricos – Letras, História e Turismo. Dessa forma, teve aprovado 2,6 % e 1,7% do total solicitado, ou seja, R\$ 110.000,00 (Cento e dez mil reais) e 130.000,00 (Cento e trinta mil reais), respectivamente.

Diante deste cenário, fazendo uma análise proporcional, é impossível não comparar com Departamentos de grande porte, por exemplo, os localizados no campus I - Salvador. Por exemplo, o Departamento de Ciências da Vida, que oferece cursos de Nutrição, Enfermagem, Fonoaudiologia, Fisioterapia e Farmácia; o Departamento de Ciências Exatas, que oferta cursos em Urbanismo, Química, Desenho Industrial, Análise de Sistemas, Engenharia de Produção Civil e Sistemas de Informação. Em 2006, o primeiro solicitou R\$ 5.176.041,00 e recebeu R\$ 237.000,00, isto é 4,6% do pleiteado. O segundo, orçou R\$ 5.358.768,00 e obteve 287.000, ou seja, 5,4% do pleiteado. A situação se repete em 2007, conforme pode ser observado na tabela anterior.

A partir deste estudo específico, ratificando-se os números da tabela anterior, pode-se notar que o Plano Operativo Anual ainda é uma ferramenta de planejamento que apresenta fragilidades, pois conforme já dito anteriormente, pode interpretar erroneamente a realidade de cada instituição acadêmica, pelo menos no que tange às questões orçamentárias.

Por outro lado, a receita prevista para a execução de recursos de outras fontes, arrecadação própria, captações com municípios, união, entidades privadas nacionais e internacionais, sobretudo, se mostrou superestimada para o período, ainda que de acordo com os Planos Operativos Anuais ela se mostrasse muito superior ao previsto para cada ano. Este fato pode ser comprovado pelas tabelas já apresentadas do orçamento proposto pela UNEB, para o corte temporal definido, constantes desta pesquisa.

Atualmente, o POA, com o propósito de tornar-se mais factível, oferece aos programadores departamentais a possibilidade de programação a partir da concessão de um limite informado previamente pelo órgão central de planejamento, embasado no teto praticado no ano imediatamente anterior.

Por fim, no próximo capítulo são explanadas as conclusões deste estudo de caso e a constatação ou não das hipóteses suscitadas na inicial.

6 CONCLUSÃO

Neste capítulo apresentam-se as conclusões sobre o estudo de caso realizado que teve como objeto a Universidade do Estado da Bahia e o Orçamento por Resultados: uma reflexão sobre a execução orçamentária e financeira no período 2004 a 2007.

A partir da metodologia estabelecida para este trabalho, as conclusões podem ser resumidas por meio de respostas a quatro perguntas. Ao tempo em que se apresentam genéricas, mas são específicas em relação ao universo pesquisado.

a) As unidades orçamentárias e gestoras poderão se constituir em pontos de estrangulamento - designação do componente que limita o desempenho ou capacidade de todo um sistema - se não houver uma iminente reavaliação orçamentária-financeira por parte da administração pública, em função do direcionamento dos gastos públicos hoje prevalecentes?

Diante do contexto analisado e da pesquisa desenvolvida depreende-se que alguns Departamentos ainda não apresentam, sob a ótica do corte temporal definido, desenvoltura e performance suficientes para justificarem a sua existência dentro desta estrutura multicampia.

O custo que se incorre para se manter determinados Departamentos não estão condizentes com o retorno que essas unidades gestoras dão à comunidade acadêmica, em termos de extensão e pesquisa (não existem projetos de extensão, nem pesquisas desenvolvidas no Departamento), posto que alguns deles necessitaram de suplementações de aproximadamente 1.000% e 500% para desenvolverem as suas atividades meramente administrativas e implantação, observando-se ainda a presença de um único mero curso de licenciatura. Isto pode ser constatado através da execução realizada exclusivamente com recursos do tesouro estadual, conforme análise desenvolvida no capítulo 05.

Sob outro ângulo, percebe-se que Departamentos que apresentam um leque superior de cursos, ainda que se considerem outras variáveis que podem influenciar nesta conclusão (alunos, cursos, professores, projetos de pesquisa, extensão, turnos de funcionamento, etc), recebem recursos proporcionalmente inferiores a outros, de menor relevância, considerando-se estes parâmetros. Entretanto, fatores

subjetivos, mais uma vez, vale ressaltar, não podem ser desconsiderados desta análise qualitativa, mas que não fizeram parte deste estudo de caso, a exemplo de interesses discricionários e políticos, estes últimos, sobretudo.

b) O princípio da eficácia do gasto público nem sempre é atendido, de acordo com dados quantitativos mensuráveis, observando-se a execução da despesa e a viabilidade de expansão das atividades acadêmicas envolvidas no processo educacional?

A partir do questionamento, conclui-se que diante dos dados pesquisados o princípio da eficácia tem sido comprometido sim. A partir do momento em que a execução orçamentária têm-se apresentado historicamente abaixo dos valores planejados, ainda que para alguns críticos, eles representem valores desprezíveis, estes percentuais, considerados pequenos representam números simbólicos, ou seja, números suficientes e capazes de atender a algumas demandas acadêmicas. Por exemplo, quando em 2007, a execução final representou 95,9% dos recursos recebidos (R\$ 182.332.228,00), isto significou que R\$ 7.464.261,00 deixaram de ser direcionados para ações acadêmicas prioritárias, sendo recolhidos aos cofres públicos.

Por outro lado, observa-se ainda um comportamento contraditório a esta análise do parágrafo anterior, no momento em que essa análise é feita fundamentada pela observância da execução de outras fontes, então, ratifica-se o que já estava concluído. Há necessidade iminente de busca de outras formas de financiamento público das ações universitárias, considerando-se que elas ficam comprometidas, uma vez que os recursos estaduais, por si só, não são suficientes para o atendimento de todas as demandas acadêmicas. E a busca por parcerias em outras instâncias ainda pode ser melhor incrementada, a partir da realização de um número maior de pesquisas e projetos realizados.

Portanto, a eficácia, de forma geral, necessita efetivamente ser repensada, ainda que, devam-se considerar fatores exógenos influenciando nos níveis dessa execução, a exemplo dos constantes e históricos atrasos no repasse das quotas financeiras mensais, inerentes ao último trimestre de cada exercício financeiro. Entretanto, não se deve também deixar de considerar a ingerência e inexperience

habitual de alguns administradores públicos, ou do seu corpo técnico de assessoramento, com os *trade-offs* enfrentados diariamente, com os procedimentos e com prazos anuais para o encerramento de cada exercício financeiro, como pôde ser observado pelos números inerentes aos Departamentos.

c) Foi relevante comparar a receita orçada com a despesa realizada, no período em estudo (2004-2007), com o propósito de relacioná-las com o planejamento realizado na universidade e os resultados alcançados?

A montagem e aplicação de indicadores de desempenho, em especial o indicador de eficácia do gasto público na UNEB, apresentou resultados já esperados, diante da proximidade que já se tinha com os dados “crus”. Notou-se, portanto, que quando se compara a receita orçada total com a despesa realizada, a UNEB ainda apresenta um cenário bastante instigador, pois a despesa, nestes casos, está bem abaixo daquele valor que foi fixado como limite, o que somente vem ratificar a necessidade de captação de recursos, via parcerias.

Por outro lado, ações vinculadas ao custeio e à folha de pessoal quase sempre prescindiram de reforços – suplementações – a fim de satisfazer ao cumprimento daquelas despesas que não podiam ser interrompidas ou suspensas (energia, água, telefone, informática, salários, encargos da folha, auxílios alimentação, transporte,...) ou em que a sua interrupção causaria graves transtornos ao desenvolvimento das atividades finalísticas (ensino, pesquisa e extensão).

E estas suplementações quase sempre ocorreram dadas as obrigações estatais para com algumas destas categorias de despesa, ditas obrigatórias, ainda que, na maioria das vezes, esses créditos chegassem na última semana do exercício financeiro. O que, em alguns casos, implicava na inscrição destas despesas em Restos a Pagar Processados ou até mesmo em Despesas de Exercícios Anteriores, conforme já definidos neste trabalho.

d) Foi possível aferir a aplicação efetiva dos indicadores de economia, eficiência, eficácia e efetividade na realização dos investimentos públicos direcionados à UNEB?

Na fase inicial do trabalho, quando se propôs estudar, além dos aspectos quantitativos do gasto público, também os aspectos qualitativos, planejava-se poder avaliar a qualidade deste gasto ao longo do período em tese, com base nos indicadores de economia e de eficiência (posto que os de eficácia e efetividade foram desenvolvidos). Entretanto, após o início dos trabalhos, percebeu-se que dada a amplitude estrutural da Universidade, e a exiguidade do tempo, os subsídios materiais para tal análise foram insuficientes e inconsistentes, apesar do conhecimento de que algumas ações podem macular a qualidade do gasto público, tendo em vista que, inquestionável e independentemente de juízos de valor, o poder discricionário é concedido ao dirigente, pelo simples fato de estar revestido pela função pública temporária.

Além da busca por respostas a essas questões, chamadas de norteadoras, faz-se relevante também observar que o sistema de planejamento interno ainda apresenta fragilidades, em função das inconsistências observadas, a partir de sua aplicabilidade, ou seja, as divergências entre o pleiteado e o aprovado, entre o aprovado e o executado, etc. Observa-se também a carência de recursos para atender às diversas necessidades acadêmicas da instituição, mas por outro lado, quando orçamentariamente este recurso é assegurado, a busca por captação externa (recursos financeiros) – via convênios, sobretudo - não é suficiente para trazer recursos representativos que viabilizem a execução integral das outras fontes, fato este que justifica a baixa execução desta categoria de recursos.

Outra questão relevante é a respeito da alocação dos recursos orçamentários aos Departamentos. Apesar da busca por metodologias salutaras de repartição da receita projetada, ainda são notadas incongruências em termos de distribuição de valores, quando são levadas em consideração as variáveis ponderadas para o cálculo, correspondentes à natureza do curso, ao número de cursos/habilitações, número total de professores e número de alunos matriculados, conforme descritas no capítulo anterior.

Em relação à execução orçamentária, observa-se que, além da ingerência na gestão desses recursos, em alguns casos, a demora para a liberação das quotas financeiras por parte da Secretaria de Fazenda, também tem-se mostrado favorável ao comprometimento dos resultados oriundos da realização do gasto público, quando analisados sob a ótica da eficiência e eficácia.

Uma questão que ficou pontuada nas entrelinhas ao longo do trabalho, mas que sabemos contribuir negativamente para o alcance da eficácia orçamentária é a chamada pulverização do orçamento em ações de pouca “monta”, que absorvem valores pequenos, mas que por questões adversas integraram a composição do Plano Plurianual do período e compuseram os orçamentos desse quadriênio, mas efetivamente não alcançaram o produto das metas físicas previstas, em função de algumas delas terem tido seus valores anulados, via modificações orçamentárias, visando ao reforço de outras ações de maior relevância.

Por fim, é importante enfatizar que o desenvolvimento de novos conceitos orçamentários é crucial para redirecionar as instituições governamentais no sentido do alcance de resultados consoante as necessidades da sociedade. Entretanto, é preciso reconhecer que as organizações governamentais são muito diferenciadas quanto à sua capacidade e propensão à transformação. A eleição da gestão pública como um elemento importante das políticas governamentais põe em relevo a necessidade de avançar mais rapidamente em mudanças qualitativas na formulação e na gestão do orçamento da instituição.

Diante destas questões, deve-se, portanto, reiterar a necessidade de efetivação de mudanças na gestão orçamentária-financeira-administrativa, de forma a contemplar o orçamento por resultados como um importante elo de ligação entre o planejamento operacional e os resultados reais e efetivos oferecidos à comunidade acadêmica, sobretudo, com vistas ao seu desenvolvimento e aprimoramento do ensino superior e ao estabelecimento das finanças públicas, seguindo assim o modelo que já apresenta nos países de economias mais avançadas.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de (org.). **Gestão de Finanças Públicas: Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal**. 2ª ed. Brasília: Coleção Gestão Pública, 2008.

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação**. São Paulo: Atlas, 1993.

ARRETCHE, M. **Estado Federativo, Políticas Sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesb, 2003.

ASSAF NETO, Alexandre. **Mercado Financeiro**. São Paulo: Atlas, 2006.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 15287**: informação e documentação – Projeto de Pesquisa – Apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2005.

_____. **NBR 14724**: Informação e documentação – Projeto de Pesquisa – Apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2005.

_____. **NBR 6024**: Informação e documentação – Numeração Progressiva das Seções de um Documento Escrito – Apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2003.

_____. **NBR 6027**: Informação e documentação – Sumário – Apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2003.

_____. **NBR 6028**: Informação e documentação – Resumo – Apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2003.

_____. **NBR 6023**: Informação e documentação – Referências – Elaboração. Rio de Janeiro: ABNT, 2002.

_____. **NBR 10520**: Informação e documentação – Citações em Documentos – Apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2002.

BAHIA. Sistema de Planejamento do Estado da Bahia – SIPLAN.

BAHIA. Sistema de Informações Contábeis e Financeiras – SICOF.

BAHIA. Lei Estadual nº 8.632 de 12/06/2003 e alterações posteriores. FIES

BAHIA. Resolução nº 196 de 16/07/2002 e alterações posteriores. Resolução do CONSU. UNEB. Dispõe sobre as vagas oferecidas para os afro descendentes e de origem indígena.

BAHIA. Decreto Estadual nº 7.839 de 29 de agosto de 2000: Aprova a proposta da Resolução do CONSAD nº 005 de 28 de agosto de 2000. Transformou Núcleos em Departamentos.

BAHIA. Decreto 7.223/98, de 20 de janeiro de 1998 aprova a Resolução nº. 038/97, de 10 de dezembro de 1997, do Conselho de Administração da UNEB. Aprova a organização básica da Universidade do Estado da Bahia.

BAHIA. Decreto Financeiro nº 402 de 30/12/2003. Sanciona o orçamento Analítico para o exercício de 2004.

BAHIA. Decreto Financeiro nº 479 de 30/12/2004. Sanciona o Orçamento Analítico para o exercício de 2005.

BAHIA. Decreto Financeiro nº 434 de 29/12/2005. Sanciona o Orçamento Analítico para o exercício de 2006.

BAHIA. Decreto Financeiro nº 408 de 29/12/2006. Sanciona o Orçamento Analítico para o exercício de 2007.

BAHIA. Lei nº. 9.291 de 29 de dezembro de 2004. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2005.

BAHIA. Lei Delegada nº 66/83, datada de 1º de junho de 1983.

BAHIA. Lei Delegada nº 12, de 30 de dezembro de 1980: Extinguiu a Fundação Centro de Educação Técnica da Bahia e criou a Superintendência de Ensino Superior do Estado da Bahia (SESEB).

BAHIA. Lei Estadual nº 7.176 de 10 de setembro de 1997: Regulamentada pelo Decreto Governamental nº 7.223 de 20 de janeiro de 1998. Reestrutura as Universidades da Bahia e instituiu o regime de Departamentos na UNEB.

BAHIA. Lei nº 9.842 de 27 de dezembro de 2005. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2006.

BAHIA. Lei nº 10.548 de 28 de dezembro de 2006. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2007

BAHIA. Lei nº. 8.968 de 30 de dezembro de 2003. Estima a receita e fixa a despesa do Estado para o exercício financeiro de 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 05.10.1988.

BRASIL. Decreto 2.829 de 29.10.1998. Dispõe sobre a estrutura do PPA e o modelo de Gerenciamento de Programas.

BRASIL. Lei 101 de 04 de março de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

BRASIL. Lei 4.320 de 17.03.1964: Normas de Elaboração e Controle do Orçamento Público e dos Balanços Públicos.

BRASIL. Lei 10.180 de 06 de fevereiro de 2001.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 23 de fevereiro de 1967.

BRASIL. Decreto nº 93.874 de 23 de dezembro de 1986.

BRASIL. Decreto Presidencial nº 92.937, de 17 de julho de 1986: Autoriza o funcionamento da UNEB.

BRASIL. Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal.

BRASIL. Decreto Federal nº 2.829 de 29 de outubro de 1998.

BRASIL. Portaria 42 de 14 de abril de 1999: Atualiza a discriminação da despesa por funções e conceitua os componentes da estrutura programática.

BRASIL. Portaria Interministerial 163/2001: Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas.

BRUNHOFF, Suzane. **Estado e Capital: Uma Análise da Política Econômica**. Tradução de Denise Cabral e Carlos de Oliveira. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1985.

BUVINIC, Mayra, MAZZA, Jacqueline (Coord.). **A Política das Políticas Públicas: Progresso Econômico e Social na América Latina. – Relatório do BID 2006**. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

CHILE. Guía para la Construcción de Indicadores de Desempeño en los Servicios Públicos”, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile, 1995.

CINTRA, Antônio Otávio & HADDAD, Paulo Haddad. **Dilemas de Planejamento Urbano e Regional no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1977.

CUNHA E. P et al. & COSTA, B. L. D. **Políticas Públicas Sociais.: As mudanças na agenda das políticas sociais no Brasil e os desafios da inovação. O caso das políticas de assistência social à infância e à adolescência**. In: CARVALHO, A. et al (orgs). Políticas Públicas. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003. pág. 12

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas (IPEA), Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000.

FIALHO, Nádia Hage. **Universidade Multicampi: modalidade organizacional, espacialidade e funcionamento**. Salvador: UFBA/FACED, 2000. 394 p. (Tese Doutorado)

FINGER, Almeri Paulo, Gestão Acadêmica. In: FINGER, Almeri P. (org). **Universidade: Organização e Planejamento.** Florianópolis: UFSC/CPGA/NUPEAU, 1988, p. 71-88

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** São Paulo: Atlas. 2005.

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. **SICOF – Sistema de Informações Contábeis e Financeiras.**

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. **SIPLAN – Sistema Informatizado de Planejamento.**

GRATERON, Ivan Ricardo Guevara. **Auditoria de Gestão: Utilização de Indicadores de gestão no Setor Público.** In: Cadernos de Estudos, São Paulo, FIECAFI, nº 21 – Maio a Agosto, 1999.

HERNÁNDEZ, Misael. **Evaluación Del Desempeño De Las Organizaciones Públicas Através De La Calidad,** ponencia apresentada en el VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 2002.

IANNI, Otávio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970).** 3ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

LAFER, Betty Mindlin. **O Conceito de Planejamento.** In: Planejamento no Brasil. São Paulo: Editora Perspectiva, 1975.

LOPES, Francisco L. **A Dimensão da Crise. In: Como Reagir à Crise?: Políticas Econômicas para o Brasil.** Edmar L. Bacha, Illan Goldfajn (org.). Rio de Janeiro: Imago, 2009.

LOURENÇON, Cândido. **O Orçamento Municipal como Elo de Ligação entre o Planejamento Operacional e as Finanças.** Florianópolis, 2001, 145 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de produção) Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSC, 2001.

MALAN, Pedro. Aonde Queremos Chegar?. **In: Como Reagir à Crise?: Políticas Econômicas para o Brasil.** Edmar L. Bacha e Illan Goldfajn (org.). Rio de Janeiro: Imago, 2009.

MARCONI, Marina de Andrade & LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do Trabalho Científico.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MENDES, Ana Gláucia. **A Experiência de Planejamento Econômico no Brasil.** In: Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil. CINTRA, Antônio Octávio e HADDAD, Paulo Roberto (org). Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MIDDLEJ, Moema Maria Badaró Cartibani. **Universidade e Região: Territorialidade da Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC.** Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia. Salvador: 2004, 263 p.

MOP – **Manual de Orçamento Público**. Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia: Salvador, Bahia, 2008.

MUSGRAVE, Richard A. & MUSGRAVE, Peggy B. **Finanças Públicas Teoria e Prática**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Campus; São Paulo: Edusp, 1980.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. 10^a. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

OLIVEIRA, José Antonio Puppim de. **Desafios do Planejamento em Políticas Públicas: diferentes visões e práticas**. Revista de Administração Pública, p. 273-288, Rio de Janeiro, Março/Abril, 2006.

OLIVEIRA, Silvio Luiz de. **Tratado de Metodologia Científica: projetos de pesquisa, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses**. São Paulo: Pioneira, 1997.

PARADA, Eugênio Lahera. **Introducción a las Políticas Públicas**. Santiago (Chile): Fondo de Cultura Económica, 2002.

PEREIRA, Potyara. A. P. **Concepções e propostas de políticas sociais em curso: tendências, perspectivas e consequências**. Brasília: NEPPS/CEAM/UnB, 1994. In Cunha, p. 24.

PEREIRA, José Matias. **Finanças Públicas: A Política Orçamentária no Brasil**. 4^a ed. São Paulo: Atlas. 2009.

PERU. Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2000.

PIMENTA, Lídia Boaventura. **Planejamento e Gestão Orçamentária na Universidade do Estado da Bahia – 1998 a 2000**. Salvador, 2002, 136 p. Dissertação (Mestrado em Educação) Programa de Pós-Graduação em Educação. UFBA, 2002.

REZENDE, Fernando e CUNHA, Armando (Coord.) **Disciplina Fiscal e Qualidade do Gasto Público: Fundamentos da Reforma Orçamentária**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **O Ciclo Orçamentário: Reavaliação à Luz da Constituição de 1988**. In Revista da Associação Brasileira de Orçamento Público, vol. 37, Edição Especial: Brasília.1994-1995.

SILVA, Edna Lúcia. **Metodologia de Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. Florianópolis: Laboratório de Ensino à Distância da UFSC, 2000.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental**. São Paulo: Atlas, 2004.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA. **Relatório de Atividades 2004**. Salvador: UNEB, 2004.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA. **Relatório de Atividades 2005**. Salvador: UNEB, 2005.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA. **Relatório de Atividades 2006**. Salvador: UNEB, 2006.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA. **Relatório de Atividades 2007**. Salvador: UNEB, 2007.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA. **Plano de Desenvolvimento Institucional**. Salvador: UNEB, EDUNEB, 2009a.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA. **Plano Plurianual 2008-2011**. Salvador: UNEB, EDUNEB, 2009.

UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA. **Planejamento Estratégico**. Salvador: UNEB, EDUNEB, 2007a.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA. **Planejamento Estratégico 2006-2009**. Feira de Santana: UEFS, ASPLAN, 2006.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO SUDOESTE DA BAHIA. **Proposta para o Processo de Orçamento Participativo para a UESB**. Vitória da Conquista: UESB, ASPLAN/PLANOR/ASSESP, 2001.

Referências Consultadas:

CHILE. “Guía para la Construcción de Indicadores de Desempeño en los Servicios Públicos”, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile, 1995

CORREA, Izabela Moreira. **Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, Junho. 2007

FIALHO, Nadia Hage. **A categoria espaço território no contexto da pesquisa e da pós-graduação em educação no Brasil**. Salvador: Uneb, 2008.

GIAMBIAGI, Fábio & ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas. Teoria e Prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus. 1999.

GIL, Antonio Carlos. Como **Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral Do Emprego, Do Juro E Da Moeda.** Coleção os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MACHADO, Jr. José Teixeira e REIS, Heraldo Costa. **A Lei 4.320/64 Comentada.** Rio de Janeiro: IBAM, 1997.

MENEZES, Ana Maria Ferreira Menezes. **Bem Público e Descentralização: Insuficiências Teóricas das Concepções Federalistas e a Busca de Novas Conceituações.** In: Reflexões de Economistas Baianos. Salvador: CORECON, 2006.

MIDDLEJ, Moema Maria Badaró Cartibani. **Reflexões sobre Relações Universidade e Região.** Disponível em www.faced.ufba.br/~dept02/repege/revista.../univer_regiao.htm acessado em 25/04/2009.

PEREIRA, José Matias. **Curso de Administração Pública: Foco nas Instituições e Ações Governamentais.** 1ª ed. São Paulo: Atlas. 2008.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene e ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade Pública: Uma Abordagem da Administração Financeira Pública.** São Paulo: Atlas. 2002.

RIANI, F. **Economia do Setor Público: Uma Abordagem Introdutória.** São Paulo: Atlas, 1990.

SANTOS, Reginaldo Souza. **A Teoria das Finanças Públicas no contexto do capitalismo** – Salvador: Edições Mandacaru – CETEAD, 2001.

SILVA, Ademir. **A Política Social e a Política Econômica.** In: Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo, n. 53, 1997, p. 189-191.

WEAVER, R. Kent; BERT, A. Rockman. **Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad.** Washington, DC: Brookings Institution Press, 1993.

ANEXOS