

Gerenciando o orçamento público na administração indireta – caso de uma Fundação Estadual de Saúde

Managing public budget in indirect administration: the case of a State Health Foundation

Débora Almeida Chaves*

O bom desempenho das atividades públicas está sendo cada vez mais visado pelos cidadãos. Desse modo, compreende-se que o orçamento público já não é mais uma peça de receitas e despesas, mas um instrumento estratégico e gerenciável atrelado ao planejamento e ao controle, visando à melhoria dos gastos públicos realizados, para que, assim, haja a construção de uma sociedade com equidade e serviços públicos essenciais sejam prestados com qualidade. Assim, este artigo aborda o gerenciamento do orçamento da Fundação Estadual Hospital de Clínicas Gaspar Vianna, o qual faz parte da Administração Indireta do Estado do Pará e no qual procurou analisar a realidade vivenciada pelo hospital para planejar, executar e controlar seu orçamento, assim como as problemáticas enfrentadas frente à busca da eficiência do serviço público na área da saúde.

Palavras-Chave: Gerenciamento. Orçamento Público. Eficiência.

Good performance of public activities has been increasingly endorsed by citizens. Therefore, it is clear that public budgets are no longer part of revenue and expenditure, but a strategic and manageable instrument linked to planning and control aiming at improving government spending. This way, there can be construction of an equal society with essential and quality public services. This article deals with the budget management of the State Foundation Gaspar Vianna Clinical Hospital, which is part of the indirect administration of the State of Pará. The study aimed at analyzing the reality experienced by the hospital, regarding planning, execution, and monitoring of its budget, as well as the problems found in their effort for greater efficiency in the public health services area.

Key words: Management. Public Budget. Efficiency.

Introdução

O compromisso do Estado em equacionar os problemas impostos pelas demandas sociais ascendentes e a limitação de recursos disponíveis, exige a adoção de medidas estratégicas para o gerenciamento dos recursos públicos. Essa “nova” realidade imprime verdadeiros desafios aos gestores públicos, impondo esforços para otimizar suas ações. Isso decorre, pois no atual cenário se faz necessário o alinhamento entre as esferas governamentais e as políticas públicas com o objetivo de focarem-se no cidadão.

Partindo desse ponto, pode-se definir, objetivamente, que a Administração Pública é a atividade concreta e imediata para o Estado conseguir desenvolver seus

* Bacharel em Administração-Comércio Exterior pelo Centro Universitário do Pará (2007) e Tecnóloga em Gestão Pública pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará (2010). Especialista em Economia Regional e Meio Ambiente (2011) e Gestão Pública (2012) ambas pela Universidade Federal do Pará. Atualmente é mestranda do PLADES/NAEA da Universidade Federal do Pará - Brasil

interesses coletivos através dos conjuntos de órgãos de pessoas jurídicas que exercem a função administrativa. Entretanto, vale lembrar, que a gestão dos serviços públicos não é somente executar um serviço, mas é também planejar, dirigir, orçar, governar para que se obtenha um resultado útil a medida que são bem utilizados, os recursos públicos atenderão melhor aos interesses da população.

Desse modo, é perceptível que o gerenciamento do orçamento público constitui-se um dos principais instrumentos para o planejamento e o controle dos recursos públicos, aliada à abordagem crítica e a experiência acumulada nessa área, deu-se ensejo à introdução de uma maneira diferente de pensar o orçamento público.

Diante da temática sobre orçamento público, este artigo tratará da gestão orçamentária da Fundação Estadual Hospital de Clínicas Gaspar Vianna (FHCGV), instituição integrante da Administração Indireta do Estado do Pará, e teve por **objetivo** analisar a gestão orçamentária: elaboração, planejamento, execução e controle desenvolvidos pela instituição, apresentando suas dificuldades e facilidades no gerenciamento de seu orçamento dentro da realidade do Estado Pará. Quanto à **metodologia** utilizada, caracteriza-se como um Estudo de **Caso**¹ com a realização de **levantamento documental** através da compilação de informações de documentos oficiais² da FHCGV e dados das Secretarias de Planejamento Orçamento e Finanças (SEPOF) e da Secretaria da Fazenda (SEFA) do Estado do Pará. Para obtenção de informações, foram realizadas **entrevistas** (perguntas pré-elaboradas) direcionadas ao Administrador e Gerente da FHCGV, a fim de saber como é realizado o gerenciamento do orçamento: facilidades e dificuldades, tecnologia utilizada e a busca da eficiência no serviço público.

Em busca de atingir o objetivo proposto, este artigo está estruturado em quatro seções, além desta introdução, a seção dois abordará o conceito de orçamento, seus desdobramentos, bem como a importância do planejamento e controle para os resultados eficientes. Na próxima seção, será apresentado o estudo de caso da FHCGV e o gerenciamento de seu orçamento, na quarta seção, as considerações finais encerram este artigo.

O orçamento público: destaque ao planejamento e controle

Num aspecto legal, o conceito de orçamento público no Brasil é retirado do teor do Art. 2º da Lei 4.320/64 - conhecida como Lei do Orçamento - que estabeleceu que *“a lei do orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico financeira e programa de trabalho do governo, obedecido aos princípios*

¹ Estudou um determinado assunto em profundidade de um contexto e exploração de fenômenos de diversos ângulos. E sendo sua estruturação segundo Yin (2005), de forma analítica descritiva, pois há a descrição dos procedimentos orçamentários e a análise dos mesmos com base nos estudos sobre orçamento.

² Balanço Patrimonial; Balanço Orçamentário; Balanço Financeiro e seu Plano Plurianual. Sendo esta pesquisa realizada em maio de 2010.

*da unidade, universalidade e anualidade*³. Ou seja, legalmente, o orçamento pode ser visto como um documento que considera a previsão de todas as receitas e despesas do governo para o período de um ano. Silva (2004) ressalta que (orçamento) *é um ato preventivo e autorizativo das despesas que devem ser efetuadas em um exercício - é instrumento fiscal, econômico e financeiro utilizado pela Administração Pública.*

Sobre este conceito, Giacomoni (2009, p. 55) considera que o orçamento representa uma importante conquista como instrumento disciplinador das finanças públicas, sua função principal foi possibilitar aos órgãos públicos controle sobre seus gastos. De posse desse conceito e consideração, é notável observar que a sistemática orçamentária passou por importantes modificações de cunho metodológico, introduzindo elementos que evidenciam a transparência de suas ações e contínua prestação de contas, não apenas no sentido financeiro, mas de prover informações, discutir alternativas, exibir custos e resultados de suas ações, criando, no setor público, uma cultura de respeito à sociedade.

No estudo do orçamento público, tão importantes quanto às questões conceituais e de estrutura são aspectos ligados ao seu processo, à sua dinâmica. O documento orçamentário, apresentado na forma da lei, caracteriza apenas um momento de um processo complexo, marcado por etapas que foram cumpridas antes e por etapas que ainda deverão ser vencidas. É o desenrolar integral desse processo que possibilita ao orçamento cumprir seus múltiplos papéis e funções. (GIACOMONI, 2009 p.201.)

Pelo fato da peça orçamentária mensurar as metas ou resultados que o Governo pretende atingir, permite uma visão analítica e possibilita um maior controle dos recursos a serem aplicados, fato esse que direciona uma preocupação com o planejamento orçamentário, a fim de executar os compromissos assumidos. Por isso, o Estado, ao planejar e desenvolver suas ações, sistematicamente direciona de maneira eficaz os recursos públicos para atender às reais necessidades da sociedade como: educação, saúde e saneamento - além de reduzir riscos na execução, desperdício de recursos e a má aplicação da receita obtida, ajuda aos governantes a entender as reais necessidades, gerindo os serviços públicos para o desenvolvimento coletivo.

Entretanto, é necessário observar que o planejamento é uma exigência Constitucional no Brasil desde 1988, com a elaboração, por parte da Administração Pública de Plano Plurianual (PPA), de quatro em quatro anos, que interliga o Planejamento e o Orçamento. A esse passo, a Constituição Federal de 1988 fixou a organização geral para o processo orçamentário com base em uma hierarquia de três leis ordinárias: Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA)³. No qual o PPA direciona os rumos das políticas públicas, fixando os investimentos prioritários e os principais programas que cada

³ Embora as três leis tenham a mesma hierarquia formal (leis ordinárias), há uma relação de subordinação entre elas, com o PPA tendo precedência sobre a LDO e a LOA, e a LDO tendo precedência sobre a LOA.

instituição estabeleceria metas qualitativas e quantitativas. E a LOA, por sua vez, seria a prática daquelas prioridades, sendo que tais prioridades estariam submetidas à realidade fiscal, visto que o ritmo da execução dos projetos e atividades dependeria da efetiva entrada de recursos fiscais do cofre do Tesouro do Estado.

Além da hierarquia orçamentária, é necessário destacar que orçamento desenvolvido pelos entes federativos brasileiros é Orçamento Programa por Objetivos ou Resultados - pois o desenvolvimento deste modelo orçamentário direciona as políticas e as ações do governo, com metas e resultados concretos. Giacomoni (2009) observa que mesmo a Lei do Orçamento (Lei 4320/64), refere-se a programas de trabalho em diversos de seus dispositivos, embora não tenha criado condições formais e metodológicas necessárias à aplicação do orçamento programado no Brasil – o que, até hoje, gera reflexos no gerenciamento orçamentário.

Desse modo, a atual estrutura orçamentária apresentada remete à permanente presença do planejamento e do controle como instrumentos essenciais para o gerenciamento orçamentário. Matias-Pereira (2009), afirma que o planejamento passa a ser uma atividade permanente e contínua na geração de serviços, de bens e de mudanças econômicas e sociais, que incorporou características e formas como função gerencial e de processo constituindo-se como uma atividade integrativa e sistêmica de decisões.

(...) o planejamento, com base nas novas atribuições constitucionais, deixou de ser um instrumento de caráter técnico - que poderia ou não ser implementado, de acordo com a vontade dos dirigentes - para tornar-se um mecanismo jurídico por meio do qual o dirigente passou a ter a obrigação de executar sua atividade governamental na busca da realização das mudanças necessárias para alcançar o desenvolvimento econômico e social. (MATIAS – PEREIRA, 2009 p. 254)

Assim, o ato de planejar é a materialização das necessidades da administração e da sociedade, não é apenas tomar decisões e direcioná-las, mas sim propiciar aos gestores mecanismos para alinharem os processos de planejamento de curto, médio e longo prazo, efetivando a aplicação dos recursos através do orçamento. Pois, o planejamento eficaz facilita o controle e o controle facilita o planejamento, pois com base no que se planeja é que as necessidades podem ser supridas, o futuro melhor desenvolvido e processos facilitados.

Também de fundamental importância, o controle⁴ - palavra que tem sua origem etimológica no francês *contre-rôle*, era um registro efetuado em confronto com o documento original, com a finalidade de verificação da fidedignidade dos dados - constitui-se como uma das principais atividades da administração, de tal forma que

⁴ Na Administração Pública a expressão controle tem duas aplicações. O *controle interno*: parte da estrutura administrativa dos poderes do Estado, que conjuga procedimentos de forma sistêmica no âmbito da organizacional - tendo por função acompanhar a execução dos atos, indicando, em caráter opinativo, preventivo ou corretivo, ações a serem desempenhadas com vistas ao atendimento da legislação. Contrapondo-se ao termo controle interno, o controle externo que é realizado pelos tribunais de contas, auditorias e até mesmo pelo próprio cidadão.

sua inexistência ou sua deficiência, gera reflexos imediatos de grande intensidade nas demais funções da administração.

Com relação à função de planejamento (previsão), chega-se a dizer que o controle é seu irmão siamês, tal é a simbiose entre ambos: o planejamento sem o controle da execução dificilmente logra êxito, bem como o controle sem padrões e objetivos previamente definidos não terá como atuar, por falta de objeto (CHIAVENATO, 2000). Em relação ao controle, os estudiosos e doutrinadores, também, convergem para uma conclusão comum, segundo indica Albanese (1981):

- 1- estabelecimento de um padrão de desempenho esperado;
- 2- avaliação da execução do processo de desempenho;
- 3- comparação do resultado da execução com o padrão esperado e
- 4- implementação de ações corretivas, quando necessárias.

Todavia, nas últimas décadas, a administração pública no Brasil tem passado por uma mudança no processo de gestão, isso decorrente das suas diversas atribuições e da necessidade de desdobrar-se em várias funções para desenvolver e prestar serviços com eficiência. O foco agora tem sido transferido do controle para a gestão orientada a resultados, isso tem contribuído para a integração entre planejamento, orçamento e gestão, bem como a expansão do uso de informações e indicadores sociais. Ao atuar desta forma, o gestor público tem condições de tornar seu trabalho mais eficiente, de propiciar o desenvolvimento de soluções mais globais para os problemas e - com a economia resultante - amplia a prestação de serviços a uma maior parcela da população.

Porém, o processo de evolução do controle na administração brasileira deu-se de forma lenta e passou a integrá-la a fim de atender às formalidades da lei, situação que, atualmente, ainda predomina na maior parte da administração pública. Tanto que é somente a partir de 2000 começam haver mudanças significativas no que se refere ao gerenciamento orçamentário, através da criação de Lei de Responsabilidade Fiscal (101/2000)⁵, que procurou, entre outros aspectos, privilegiar o aspecto gerencial do orçamento, com adoção de práticas simplificadoras e descentralizadoras. A tradição administrativa brasileira sempre foi de atribuições difusas de responsabilidades, o que torna praticamente impossível uma cobrança de resultados. Assim, o que esta lei propõe é que o gestor assuma, de uma forma personalizada, a responsabilidade pelo desenvolvimento de um programa e, conseqüentemente, pela solução ou encaminhamento de um problema.

Segundo o Ministério do Planejamento (2010) tais medidas foram tomadas para que fosse possível imprimir ao processo de planejamento e orçamento uma verdadeira reforma gerencial, com ênfase em atribuições concretas de responsabilidades e rigorosas cobranças de resultados, aferidos em termos de benefícios para a sociedade.

⁵ A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), por sua, introduziu ingressos importantes no processo orçamentário. Ela reforçou o papel da LDO como instrumento de imposição de equilíbrio fiscal. Outro ponto fundamental tratado na LRF refere-se à execução do orçamento - que estabelece uma programação financeira e um cronograma de execução de desembolso.

Assim como a realização da avaliação das ações governamentais, também, é uma das atividades a serem desenvolvidas pelos cidadãos, bem como pelo próprio Estado a fim de verificar a satisfação do cidadão e prestar contas dando ciência da utilização do dinheiro público. Isso também pode ser encontrado na LRF, que direciona as ações orçamentárias e, ao mesmo tempo, cria limitações no gasto público, para o equilíbrio e sustentação da máquina pública.

Portanto, considera-se que a LRF foi um importante passo para gerenciamento orçamentário de forma eficiente, a esse fato Giacomoni (2009) mostra que eficiência com relação aos recursos públicos busca considerar os resultados obtidos com os recursos disponíveis. Em uma situação em que se vive, com os recursos públicos sendo cada vez mais escassos, é preciso que seja refletido e revisto os procedimentos adotados pelo governo, principalmente, no aspecto informacional e de avaliação de desempenho.

Apresentação do estudo de caso: Fundação Estadual Hospital de Clínicas Gaspar Vianna (FHCGV)

A Fundação Hospital de Clínicas Gaspar Vianna possui este nome em homenagem ao médico e cientista paraense Gaspar Vianna. É uma instituição do Governo do Estado do Pará vinculada à Câmara Setorial de Políticas Sociais.

Teve seu projeto criado em 1982, porém a construção só foi iniciada em 1985, com recursos do Ministério da Saúde.

Ao longo dos anos a Fundação Hospital de Clínicas Gaspar Vianna obteve diversos investimentos. No ano de 1998, com financiamento do Projeto Reforsus, do Ministério da Saúde e do Banco Mundial em parceria com o Governo do Estado do Pará, para conclusão, reforma e ampliação dos serviços do hospital - investimento chegou a R\$ 25,5 milhões, incluindo obras físicas e instalações, equipamentos hospitalares, móveis, equipamentos de suporte hospitalar e, ainda, recursos para modernização gerencial.

Em 06 de julho de 2000, após vários estudos sobre a figura jurídica organizacional, o FHCGV deixou de ser Unidade de atuação especial, passando a ser Fundação Pública Estadual Hospital de Clínicas Gaspar Vianna (FHCGV). Em setembro de 2000, o Hospital passou a ter uma área construída de 22.000 m² e preparou-se para atuar como referência em Nefrologia, Cardiologia e Obstetrícia de Alto Risco. Também, os serviços de Ambulatório e Apoio Diagnóstico foram ampliados.

Hoje a Fundação conta com a infraestrutura para referência em Psiquiatria, Cardiologia e Nefrologia, assim como o atendimento de gestantes de risco, sendo no seu conjunto, disponibilizada a atenção em diversas clínicas, indispensáveis ao tratamento sistêmico do usuário no seu novo perfil. E tem como suas finalidades essenciais a assistência aos usuários do SUS e apoio ao ensino na área da saúde, subordinada à Secretaria de Estado de Saúde Pública.

Tendo com principal característica a preocupação constante com a atualização técnica, com a educação permanente de seus colaboradores e acompanhamento da evolução tecnológica de equipamentos e de novas terapias. O capital humano da FHCGV também é estimulado para desenvolver e utilizar seu pleno potencial, alinhando-se com os objetivos estratégicos em ambiente que proporcione qualidade no desempenho e crescimento individual e institucional. Uma vez que sua gestão institucional é voltada para a prática com foco nos resultados.

E com a missão de assegurar à população soluções no atendimento ambulatorial e hospitalar de média e alta complexidade com excelência e humanismo, assim como contribuir para o ensino e pesquisa na área da saúde e desenvolver programas de educação continuada das equipes de saúde, visando suprir as necessidades na área de saúde⁶.

Gerindo o Orçamento: Análise do Estudo de Caso

A Fundação Hospital de Clínicas Gaspar Vianna⁷ (FHCGV) é uma instituição integrante da Administração Indireta do Governo do Estado do Pará, e como Fundação, conforme conceitua Amaro (2008), *é uma entidade dotada de personalidade jurídica de direito público, sem fins lucrativos, criadas em virtude de autorização legislativa para o desenvolvimento de atividades de interesse público, criada por lei específica e regulamentadas por decreto, independentemente de qualquer registro e possui autonomia administrativa e financeira.*

Este tipo de entidade tem por fim buscar recursos pra atingir seus fins sociais. O que difere essencialmente nos dois tipos de entidade é a execução orçamentária, pois aquelas sem fins lucrativos objetivam apenas obter recursos para alcançar seus fins sociais, limitando-se a sua atividade econômico financeira ao recebimento desses recursos e ao pagamento de despesas e compromissos (PEIXE, 2003 p. 69).

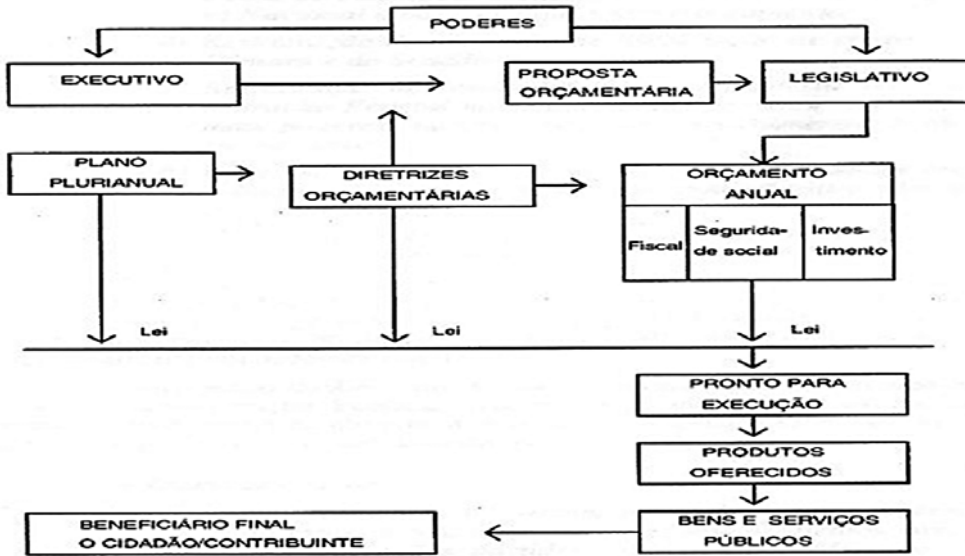
Possuindo um orçamento próprio e gerenciável por seus administradores, os recursos orçamentários para o seu funcionamento provêm da Lei Orçamentária Anual (LOA) do Estado do Pará. Em conformidade com disposição Constitucional, a LOA é constituída de três orçamentos: fiscal, seguridade social e investimentos das empresas. No caso da FHCGV, fica enquadrada na LOA no orçamento da seguridade social - pois esta abrange as entidades e órgãos vinculados a: saúde, previdência social e assistência social tanto da administração direta e indireta. Por atuar na área da saúde, está ligada à Secretaria Estadual de Saúde (SESPA) e através do Fundo Estadual de Saúde recebe seus recursos orçamentários.

⁶ Estas informações estão disponíveis em: <www.gasparvianna.pa.gov.br>

⁷ Como exigências jurídicas aplicadas a FHCGV, como todo órgão público, esta sujeita à legislação da Administração Pública, que se baseia na Constituição de 1988 nos Art. 37 (da Administração Pública) e Art.165 (do Orçamento), além de estar atrelado às seguintes leis: Lei do Orçamento (4320/64) - e suas complementares; Lei de Responsabilidade Fiscal (101/2000); Licitações (Lei 8666/93) – e suas complementares e Estatuto do Servidor Lei Estadual/ PA (5.810/1994).

Baseado na análise documental da fundação foi observado que a principal fonte de receita⁸ de seu orçamento provém do governo do Estado (Tesouro do Estado⁹). A transferência realizada através do Fundo Estadual de Saúde corresponde à ± 70% do total da receita da FHCGV, fato este que retrata que o repasse de recursos passa pela estimativa de receita a ser arrecadada pelo Estado do Pará, bem como as projeções são realizadas pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças do Pará (SEPOF) e a Secretária de Fazenda do Estado do Pará (SEFA).

Figura 1: Quadro estabelecendo a hierarquia dos instrumentos de planejamento e orçamentação instituídos na Constituição Federal de 1988 até o beneficiário final



Fonte: Peixe, 2003 p. 49

A FHCGV desenvolve o orçamento por resultados/objetivos - modelo esse que enfatiza em sua gestão o cumprimento dos objetivos determinados pelo plano de governo no período de quatro anos, além de atuar conforme suas finalidades (serviços públicos de saúde) e efetivar os programas destinados através do PPA do Estado.

A premissa base do orçamento por resultados, logo estabelece que o desempenho é importante; todavia deve estar integrado a um sistema de *accountability* capaz de premiar os bons resultados e punir os maus. A abordagem, apesar de mais abrangente que o orçamento programado, não culmina na efetiva integração a um modelo de gestão orçamentária. Isto é, a simples introdução dos elementos supracitados dificilmente tem atingindo objetivo principal do modelo: melhoria da efetividade e eficiência dos gastos. (CAVALCANTE, 2007, p. 133)

A forma com que orçamento é gerenciado pode ser analisado sob a ótica da Teoria da Administração Por Objetivos - APO - que consiste em uma teoria desenvolvida na

década de 1950, na qual as organizações traçam seus objetivos de forma estratégica para a obtenção de melhores resultados, sejam estes financeiros ou econômicos.

Sob a luz da teoria do APO, Chiavenato (2000), observa que as principais características são: a ênfase na mensuração e no controle de resultados, contínua avaliação, revisão e reciclagem dos planos. Além da conversão de objetivos organizacionais em objetivos específicos para as unidades - o que provoca o efeito de cima para baixo e de baixo para cima, o resultado é uma hierarquia de objetivos de um nível para o outro. Contudo, a elaboração em conjunto dos objetivos e o estabelecimento para cada área a ser trabalhada, além da revisão periódica e constante enfatiza a mensuração - quantificação de resultados e controle dos resultados, focando objetivos tangíveis, verificáveis e mensuráveis.

Essa teoria fica mais clara quando se aprecia as estruturas legais que subsidiam os recursos orçamentários da FHCGV, pois a mesma precisa cumprir os prazos constitucionais para a elaboração de sua proposta orçamentária. Além da hierarquia na estrutura governamental no que se refere ao gerenciamento dos recursos financeiros e orçamentários, que estão todos ligados à SEPOF, que libera os recursos para as instituições governamentais seguindo o planejamento do Estado, ou seja, um planejamento “macro” e repassado para ser cumpridos pelas unidades do governo.

Assim como no seu Plano Plurianual que é aplicado desenvolvido para quatro anos é que tem sua avaliação anual para a mensuração dos resultados: o planejado frete aos resultados alcançados.

Mesmo estando ligado a essa hierarquia, quando investigado quanto à elaboração e planejamento de seu orçamento, a FHCGV não apresenta dificuldades nesses dois pontos. Fatos esse que se deve em grande parte ao profissionalismo dos servidores e aos estudos sistemáticos por parte dos gestores sobre as reais necessidades do hospital, sendo a elaboração do orçamento um processo interativo em que cada unidade operacional do hospital elabora “um orçamento” de sua responsabilidade. Basicamente, esse processo possui duas partes: 1) prever as atividades necessárias ao nível de atividade orçada; 2) traduzir os orçamentos de atividade em orçamentos financeiros (receita, despesa e fluxo de caixa etc.).

Porém, cabe ressaltar que a elaboração orçamentária apresenta uma ‘dificuldade’ que se manifesta quanto à determinação do teto para o repasse de recursos pelo Estado, o qual nunca é suficiente para atender a real demanda da FHCGV. Isso ocorre porque a FHCGV elabora sua proposta orçamentária e isso fica em “*fica em aberto*” para determinação de recursos orçamentários por parte do Estado, e na elaboração do orçamento contém as necessidades para as partes: *Finalísticas* (médica), *Meio* (administrativo), sendo que os valores propostos pela FHCGV são analisados pela SEPOF, que se baseia na previsão da receita total do Estado, no qual é realizado um rateio que é sempre inferior ao proposto.

Fato este [segundo a FHCGV] ocorre devido o Estado não arrecadar o necessário para atender a real demanda dos serviços básicos (saúde, educação, saneamento), logo,

não atende à realidade do hospital - a redução do valor proposto é de $\pm 30\%$ o que gera consequências negativas a sua execução orçamentária.

E sobre o planejamento, assim como qualquer outra instituição pública, a FHCGV possui seu (próprio) Plano Plurianual (PPA)¹⁰ de quatro anos, com ajustamento a cada ano - o PPA não pode ser reestruturado, apenas avaliado e ajustado conforme as necessidades da FHCGV – o que consideram como uma vantagem utilizada para a reavaliação do planejamento, a fim de buscar atender demandas apresentadas e cumprir sua função social.

Peixe (2003, p. 71) observa que (nem sempre) o planejamento nas entidades sem fins lucrativos é fácil de ser apresentado pelo grau de necessidades de uma comunidade e até mesmo de influências políticas. Tal como gerenciar recursos financeiro-orçamentários de uma instituição hospitalar pública exige como cuidado básico o planejamento prévio. Tanto que Coura et. al. (2009) deixa claro que a administração de uma instituição hospitalar, por consequência, estará sempre relacionada aos fatores condizentes com situações problemáticas. Desse modo, todos os meios para contorná-los serão grandes aliados contra o desperdício na alocação de recursos, não havendo má gestão da instituição.

Por isso, um bom planejamento das ações da coisa pública, seja em qualquer área, as metas estabelecidas devem estar refletidas no planejamento e orçamento. Chiavenato (2000) ainda destaca que as organizações não operam na base da improvisação e nem ao acaso, elas precisam ser devidamente controladas, pois o planejamento serve para definir os objetivos, traçar as estratégias para alcançá-los e estabelecer os planos de ações.

Passando à execução do orçamento, o mesmo é realizado conforme os prazos constitucionais e executado através do Sistema Oficial de Execução Orçamentária e Financeira do Estado - SIAFEM, obedecendo à programação quadrimestral (QDQQ) no qual são liberadas as quotas de cada programa para se empenhar no quadrimestre. Quanto à execução e controle, a utilização do SIAFEM constitui-se uma em um sistema informacional muito importante e atende bem às necessidades da FHCGV para a realização da execução das despesas como o controle orçamentário - sendo útil tanto para a FHCGV como para o Governo do Estado – além de poder contar com outros programas informatizados para o planejamento e execução orçamentária disposta pela SEPOF¹¹.

O que se observa é que as novas tecnologias da informática produzem seus efeitos e o processo de informatização já é uma realidade nos processos de gestão de forma que atendem às necessidades gerenciais. Assim, o Estado tem um novo papel nessa nova configuração, a tecnologia da informação, também, passa a atuar de formar integrada com as políticas adotadas pelo governo, com a finalidade de reduzir custos e dinamizar processos; o modo como é visto o setor público hoje, pode não ser o mesmo nos próximos dias. (SATO, 1997)

¹⁰ Conforme Constituição no art.165, I §1º: O PPA não é imutável no seu período de vigência, lei específica, com a mesma tramitação descrita supra, poderá alterá-lo.

¹¹ A SEPOF dispõe de alguns sistemas de informação que auxiliam a execução do planejamento e orçamento das instituições que integram o Governo do Estado do Pará. Maiores informações disponíveis em: <www.sepof.pa.gov.br>

Mesmo com a utilização do SIAFEM e dos outros sistemas oferecidos pela SEPOF, é na execução orçamentária da FHCGV que se apresenta sua maior problemática. Tal fato ocorre devido ao hospital receber uma demanda de pacientes maior do que permite a cota orçamentária, o que acarreta em dificuldades no pagamento das despesas empenhadas - entretanto o hospital não pode negligenciar aos cidadãos; em virtude de ser um hospital público deve atender a todos visando cumprir os princípios constitucionais, embora este não seja o único e principal dos problemas orçamentários da FHCGV.

Fatos como uma demanda ser maior do que comporta o orçamento, constantemente nos balanços financeiro, orçamentário e no demonstrativo da execução orçamentária, aparecem os Restos a Pagar e Despesas do Exercício Anterior (DEA), sendo que estes são constantes e sofrendo variações anuais de valores conforme a demanda do hospital e repasse de receita pelo Governo do Estado do Pará.

- **Restos a pagar:** são resíduos do passivo do exercício, que compreendem as despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro (Lei 4320/64: art.36), ou seja, há recursos e fica empenhado, mas só será pago no próximo ano. Constituinto, assim, uma modalidade de dívida pública flutuante, os restos a pagar são registrados por exercício. (GIACOMONI, 2009)

- **DEA – Despesa do Exercício Anterior:** São compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício. É a despesa que se realizou, mas não empenhou, porque não tinha dotação e passa para exercício seguinte.

Para Silva (2004), esses dois pontos devem ser analisados sob a luz da Lei de Responsabilidade Fiscal (101/2000) e destaca também que a DEA necessita de reconhecimento legal dependente não só da existência de saldo na dotação orçamentária, mas, principalmente, da comprovação de que, no final do exercício no qual a despesa ocorreu e que havia disponibilidade suficiente para sua cobertura, além do reconhecimento e o pagamento de despesas devem estar ligados ao fluxo financeiro e ao equilíbrio de metas fiscais.

Além dos Restos a Pagar e a DEA há também a necessidade na execução orçamentária dos *créditos suplementares de remanejamento*, o que segundo Silva (2004), os mesmos destinam-se a reforçar a dotação orçamentária, que se tornou insuficiente durante a execução do orçamento e objetivam a correção de erros de orçamentação. Embora o remanejamento¹² seja vedado pela CF/88, ainda não há uma Lei Complementar para limitar e viabilizar a continuidade administrativa, o que opina Giacomoni (2009), que o remanejamento não é outra coisa senão retificações orçamentárias.

Entretanto a criação de créditos suplementares por remanejamento precisa constar na prestação de contas da FHCGV com o Ministério Público do Estado Pará e ter critérios para a realocação de recursos entre programas e atividades elaboradas no orçamento. Isto

¹² A CF/ 88 (art. 167, inciso VI) veda a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

não altera o valor do orçamento total, mas para isso há critérios a serem atendidos - o que dá facilidade para atender melhor as demandas sem comprometer o orçamento total.

Quanto ao controle do orçamento é um ponto em que não há entraves, tanto no controle interno como no externo, devido à informatização dos processos orçamentários e da interação de diversos setores da FHCGV. Segundo Sardinha et.al.(2008), para que o sucesso de quaisquer ações, sejam individuais ou coletivas, e mais facilmente alcançado, há reflexão e programação prévia. Ao atuar desta forma, a FHCGV tem condições de tornar seu trabalho mais eficiente, propiciar o desenvolvimento de soluções mais globais para os problemas e, além disto, com a economia resultante, ampliar a prestação dos serviços públicos à população.

Na verdade, o tipo de controle que deverá ser implementado em qualquer organização terá que ser adaptado fundamentalmente aos fins a que se destina, com as suas características próprias e suas estruturas para que o controle seja eficiente. Verifica-se que não existe um sistema de controle padrão que possa ser implantado a todas as organizações, pois cada uma delas tem uma característica específica, embora não tenham objetivo de visar o lucro. (PEIXE, 2003 p. 69)

Diante do cenário apresentado pela FHCGV, pode-se analisar que gestão consiste em um método sistêmico de agregação dos recursos materiais, humanos e financeiros de uma determinada organização. Hoje, pelo aprimoramento da gestão pública, verifica-se que não são somente o papel do planejamento e do orçamento que garantem a eficiência e a qualidade dos serviços prestados. Há também a necessidade de uma revisão de posturas dos que gerem o orçamento, na busca da compreensão de que os serviços públicos são a interação entre o servidor público e a sociedade, logo não há como compreender o gerenciamento do orçamento apenas como uma peça de resultados financeiros e econômicos, mais sim como uma interação de diversos agentes.

Considerações finais

O Estado, mesmo modernizando suas funções, está passível a não obter os resultados traçados, deixar muitas atividades incompletas e outras nem sempre se voltam para as reais necessidades sociais - isso decorre, pois diversas instituições, seja da administração direta ou indireta, ainda apresentam muitos problemas referentes ao planejamento, as suas finanças, elaboração e execução de seus orçamentos.

Entretanto, o orçamento, ainda é usado para atingir metas financeiras pré-definidas, modo este que já não pode mais ser visto como uma peça estática para a alocação de receita e despesa. Pois através do orçamento é que há a efetivação das políticas públicas e ações do Estado para com a sociedade.

A esse passo, Attie (1998) considera que os resultados da ação do Estado são considerados bons, não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como quer a administração pública, mas porque as necessidades do cidadão estão sendo atendidas. E Grateron (1999) afirma que o setor público tem a obrigação de fornecer serviços públicos e gratuitos, exigindo uma gestão rigorosa dos recursos públicos para poder cumprir suas obrigações sociais. Desse modo, o gestor público deve ater-se com disciplina, não somente aos limites dos recursos orçados, mas também ao aperfeiçoamento da aplicação desses recursos em políticas públicas que atendam aos princípios da Administração Pública.

Diante do cenário apresentado pela FHCGV, observa-se que gestão consiste em um método sistêmico de agregação dos recursos materiais, humanos e financeiros de uma determinada organização e o aprimoramento da gestão pública, não é somente o papel do planejamento e do orçamento que garantem a eficiência e a qualidade dos serviços prestados. Há, também, a necessidade de uma revisão de posturas dos que gerem o orçamento, na busca da compreensão de que os serviços públicos são a interação entre o servidor público e a sociedade, logo não há como compreender o gerenciamento do orçamento apenas como uma peça de resultados financeiros e econômicos, mais sim como uma interação de diversos agentes.

Este estudo de caso procurou descrever a realidade do gerenciamento orçamentário em uma Fundação Pública de Saúde, apresentando as dificuldades enfrentadas por seus gestores frente às reais necessidades da população que utiliza os serviços públicos de saúde no Estado do Pará. Conforme pode ser analisado, foi possível obter algumas constatações que a FHCGV, assim como qualquer outra instituição pública, enfrenta diversos problemas e entraves para o gerenciamento de seu orçamento, fato esse que decorre de pontos como:

- 1) A falta do alinhamento sistêmico entre o Plano Plurianual do Estado do Pará e o Plano Plurianual do hospital e os programas destinados para a área da saúde, focando[de fato] nas reais demandas do hospital;
- 2) O pouco investimento em políticas públicas preventivas para a área de saúde, o que contribuiria para a redução de alguns atendimentos, elevação na qualidade do serviço prestado além de direcionar recursos para outras atividades[também] importantes como a pesquisa e ensino;
- 3) O gerenciamento de forma mais flexível dos recursos públicos – pois, o grande número de leis impostas a FHCGV “engessam” ações do hospital, o que, muitas vezes, impede ações rápidas ou preventivas por parte do hospital. A exemplo o PPA é um modelo de planejamento excessivamente burocratizado, mesmo sendo um ato formal de cumprimento de exigências legais, estas tais, muitas vezes, são impostas sem uma adaptação prévia, o que compromete as ações de serem realizadas de forma eficiente. Assim, o sistema de planejamento e execução orçamentária esbarra em um regime fiscal de equilíbrio precário e

- focado no curto prazo;
- 3) O Planejamento elaborado e realizado pela Fundação ainda não consegue atingir os seus diversos setores de forma eficiente. E a necessidade de constante capacitação de seus servidores para a melhor utilização dos recursos públicos, primando pela eficiência e economia;
 - 4) Além da Avaliação [ou a falta dela de forma] contínua por parte do Governo do Estado e dos cidadãos que utilizam os serviços do hospital.

Os pontos citados foram o resultado deste estudo, entretanto, pode-se compreender que para o bom funcionamento, é necessário à interação sistêmica de diversos agentes, entenda-se como o Estado, as Instituições que prestam os serviços públicos e, acima de tudo, os cidadãos que devem se beneficiar desses serviços. Já que na atual realidade, os gastos são racionalizados, direcionados e programas são definidos e, diante disso, é que a avaliação da gestão passou a ser uma sistemática na busca de serviços prestados de forma eficiente que demonstrem que o Estado está cumprindo o seu papel de proporcionar o Bem-estar social da população.

Isso em muito decorre de ainda estar se construindo a integração com a sociedade, pois o cidadão ainda não tem a consciência de como é importante participar da vida ativa do Estado e que o mesmo não lhe presta favores, mas sim, lhe deve serviços, do qual é dono e não somente cliente.

Referências

- ALBANESE, R. *Managing: toward accountability for performance*. 3ª ed. Homewood, Illinois: Irwin, 1981.
- AMARO, L. *Direito Tributário Brasileiro*. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- ATTIE, W. *Auditoria: conceito e aplicações*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1998.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 05 de outubro de 1988. 31ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão MTO 2010: *Manual Técnico Orçamentário*. Brasília, 2009
- BRESSER PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). *Reforma do Estado e Administração Gerencial*. 5ªed. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- CAVALCANTE, P. L. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 58, n.2, abr./jun., 2007.
- CHIAVENATO, I. *Teoria Geral da Administração*. 20ª ed. São Paulo: Campus, 2000.

- CORE, F. G. Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. *Textos para discussão*. Brasília: ENAP, 2001.
- COURA, B. et.al. *Gestão de Custos em Saúde*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- DI PAOLO, D. F. *Elaborando Trabalhos Acadêmicos e Científicos*: TCC, Dissertação e Tese. Belém: Paka-Tatu, 2009.
- GARCES, A.; SILVEIRA, J. P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 53, n. 4, out./dez. 2002.
- GRATERON, I. R. G. Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público. *Cadernos de Estudo*, São Paulo, FIECAFI, v. 11, n. 21, p. 24-41, maio/ago. 1999.
- GIACOMONI, J. *Orçamento Público*. 14ª Ed. Revisada e Atualizada. São Paulo: Atlas, 2009.
- KOHAMA, H. *Contabilidade Pública*. São Paulo: Atlas, 2008.
- LEVY, E. Controle social e controle de resultados: um balanço dos argumentos e da experiência recente. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. *O público não estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- MATIAS-PEREIRA, J. *Finanças Públicas: A política Orçamentária no Brasil*. 4ªed. São Paulo: Atlas, 2009.
- MATUS, C. *PES: roteiro de análise teórica*. Brasília: Fundação Altadir, 1997.
- OLIVEIRA, D. P. R. *Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia e práticas*. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- PARÁ, Secretaria da Fazenda do Estado do – SEFA. Disponível em: <www.sefa.pa.gov.br> Acesso em: 20. ago. 2010.
- PARÁ, Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças do - SEPOF. Disponível em: <www.sepof.gov.pa.br> Acesso em: 20 ago. 2010.
- PARÁ. Secretaria Estadual de Saúde – SESPA. Fundo Estadual de Saúde. Disponível em: <<http://portal.sespa.pa.gov.br/portal/>> Acesso em: 30 nov. 2009.
- PEIXE, B. C. S. *Finanças Públicas: controladoria governamental no Brasil em busca do atendimento da lei responsabilidade fiscal*. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2003.
- RIBEIRO, S. M. R. Controle interno e paradigma gerencial. *Textos para Discussão*. Brasília: ENAP, 1997.
- SANTOS, C. S. *Introdução à Gestão Pública*. São Paulo: Saraiva 2006.
- SARDINHA, J. C. et.al. *Orçamento e Controle*. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2008.
- SATO, C. S. Utilizando a internet na administração pública. *Textos para discussão*. 22p. Brasília: ENAP, 1997.
- SCHWARTZMAN, S. Desempenho e controle na reforma administrativa. *Textos para discussão*. MARE/ENAP, 1996.

SILVA, L. M. *Contabilidade Governamental: Um enfoque administrativo*. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SLOMSKI, V. *Manual da Contabilidade pública: um enfoque na Contabilidade Municipal*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

TEIXEIRA, A. *Planejamento Público: de Getúlio Vargas a JK (1930 - 1960)*. Fortaleza: Editora Iplance, 1997.

YIN, R. K. *Estudo de Caso: planejamento e métodos*. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

Artigo recebido em: 25 dez. 2012
Aceito para publicação em: 15 ago. 2013