



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - FACE
Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA
Mestrado Profissional em Orçamento Público

Henrique Cintra Ribeiro

**INTEGRAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E ORÇAMENTO:
UM ESTUDO DE CASO NO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL**

Brasília

2011

Henrique Cintra Ribeiro

**INTEGRAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E ORÇAMENTO:
UM ESTUDO DE CASO NO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração
Mestrado Profissional em Orçamento Público
Universidade de Brasília, como requisito para obtenção
do grau de Mestre em Orçamento Público

BRASÍLIA

2011

Henrique Cintra Ribeiro

**INTEGRAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E ORÇAMENTO:
UM ESTUDO DE CASO NO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Administração
Mestrado Profissional em Orçamento Público
Universidade de Brasília, como requisito para obtenção
do grau de Mestre em Orçamento Público

BANCA EXAMIDORA:

Prof. Dr. Ricardo Gomes (Orientador)
Universidade de Brasília

Profa. Dra. Marianne Nassuno (Examinadora Externa)
Ministério da Cultura

Prof. Dr. Valmir Emil Hoffmann (Examinador Interno)
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Luiz Guilherme de Oliveira (Suplente)
Universidade de Brasília

Dedico mais essa conquista em minha vida a Deus com sua palavra,
que me guia e ilumina, me protege e fascina a cada dia.

Aos meus amados, Karla, Diego e Gabriel, esposa e filhos, pela paciência
nos momentos de distância e privação, e pelo amor grandioso e diário que
enchem minha vida de tanta beleza e paz.

A meus pais (em memória) que souberam plantar em mim a busca
pela compreensão da verdade e justiça sempre.

AGRADECIMENTOS

Aos saudosos colegas de trabalho e amigos no Tribunal Superior Eleitoral. Vocês marcaram minha vida de forma inesquecível e sem vocês esse trabalho não teria sido pensado ou criado. Forte abraço!

Aos nobres colegas de mestrado que, com suas sábias intervenções, enriqueceram o aprendizado e o conhecimento.

Aos professores do PPGA que nos ajudaram a construir e completar essa relevante etapa da vida.

Ao caro orientador, Professor Ricardo, que soube compreender nos momentos difíceis.

RESUMO

A Justiça Eleitoral (JE) brasileira vive momento de destaque no cenário atual, seja pela excelência com que conduz o processo eleitoral ou pelas recentes decisões que impactam o eleitor e o eleitorado. O Tribunal Superior Eleitoral encabeça essa justiça utilizando importantes ferramentas de gestão que contribuem para o alcance de seus objetivos, entre elas o Balanced Scorecard (BSC), como instrumento de planejamento estratégico (PE). Para certificar-se que os objetivos propostos no planejamento foram alcançados, seja por meio de iniciativas ou projetos, é preciso verificar se há correspondência na execução orçamentária. A partir de estratégia de pesquisa utilizando estudo de caso descritivo-exploratório, esse trabalho pretende entender como se dá a integração entre planejamento estratégico e orçamento por meio da descrição dos respectivos processos e de entrevista semi-estruturada com análise documental como instrumentos de coleta e análise de dados. Como resultado, observou-se que não é possível verificar o impacto do planejamento no orçamento, isto é, não há relação dos projetos estratégicos na execução orçamentária. É possível afirmar, contudo, que o BSC é uma importante ferramenta de controle das rotinas de trabalho, tem aceitação por parte do corpo gerencial, auxilia no desempenho organizacional além de aumentar o controle dos gastos públicos. A excelência da JE na condução do processo eleitoral não está ancorada no PE, ela é anterior, mas há uma forte cultura de planejamento operacional que, aliado às exigências normativas e ao comprometimento do servidor, que se identifica com a instituição, garantem os resultados dessa justiça especializada. Ao final, sugere-se que as atribuições da Assessoria de Planejamento da Secretaria de Administração sejam transferidas para a Secretaria de Planejamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade do TSE.

Palavras-chave: Planejamento Estratégico, Orçamento, Balanced Scorecard, Justiça Eleitoral, Brasil.

ABSTRACT

The Brazilian Electoral Court has been going through a distinct moment, because of its excellence on conducting electoral process or by its recent decisions that impact voters and electorates. The Brazilian Supreme Electoral Court (TSE) heads this justice by putting relevant managerial tools to collaborate to reach its goals, among them, the Balanced Scorecard (BSC), as a model of planning strategies. To certify that the previous goals were reached, whether by initiatives or projects, it has to verify if there are correspondences on budget. With a strategic research using exploratory and descriptive case study, this work pretend to figure out how the integration between strategic planning and budget comes about by describing its processes through semi-structured interview and document analysis as a tools for data collection and analysis. As a result, it was observed that such integration is not easy one to verify as there is little impact from planning to the budget. This is due to the small impact that strategic projects have on the budget execution. It is possible to state, however, that the BSC is an important tool to control work routine as it is accepted by managers due to its potential for improving organizational performance and the control of government expenses. The excellence of TSE on the conduction of the elections is not solely based on strategic planning. The whole process is the result of a strong operational planning culture associated with laws requests and worker's compromise on identifying themselves with the institution. The sum up of these factors helps TSE to ensure the achievement of its main aims. As a professional contribution, it is suggested the transfer of the Planning Adviser Department of the Secretary of Administration to the Planning Budget Finance and Accounting Secretary.

Keywords: Strategic Planning, Budget, Balanced Scorecard, Electoral Court, Brazil.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BSC – Balanced Scorecard

CF – Constituição Federal

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

DG – Diretora-Geral

ECP – Escritório Corporativo de Projetos

GAP – Gestão e Administração do Programa

GND – Grupo Natureza da Despesa

IT BSC – Balanced Scorecard para Tecnologia da Informação

JE – Justiça eleitoral

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentária

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MTO – Manual Técnico de Orçamento

OGU – Orçamento Geral da União

PE – Planejamento Estratégico

PI – Planos Internos

PO – Planejamento Orçamentário

PPA – Plano Plurianual

SAD – Secretaria de Administração

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SIGEPRO – Sistema de Acompanhamento e Gerenciamento da Proposta Orçamentária

SIGPLAN – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

SOF/MP – Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

SOF/TSE – Secretaria de Planejamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade do TSE

SPI/MP – Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

STI – Secretaria de Tecnologia da Informação

TCU – Tribunal de Contas da União

TRE – Tribunal Regional Eleitoral

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UO – Unidade Orçamentária

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Processo integrado de planejamento e orçamento.....	24
Figura 2 - Etapas do Planejamento Estratégico.....	31
Figura 3 - Traduzindo Visão e Estratégica.....	33
Figura 4 - O objetivo financeiro/consumidor para órgãos do setor público.....	35
Figura 5 - Etapas da realização do trabalho de dissertação.....	39
Figura 6 - Organograma do TSE.....	40
Figura 7 - Estrutura numérica do ação e subtítulo.....	45
Figura 8 - Estrutura numérica da natureza da despesa.....	46
Figura 9 - Mapa Estratégico do Planejamento Estratégico biêncio 2009-2010.....	58
Figura 10 - Mapa Estratégico do Planejamento Estratégico 2010-2014.....	59

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Contribuições do Referencial Teórico para a Dissertação.....	36
Quadro 2 – Priorização das categorias de programação na proposta orçamentária do TSE.....	53
Quadro 3 – Cronograma de atividades da Proposta Orçamentária do TSE.....	55
Quadro 4 – Nível dos cargos envolvidos no processo de criação dos Planejamentos Estratégicos no TSE.....	57
Quadro 5 – Correlação dos temas do Planejamento Estratégico 2010-2014 com as perspectivas do BSC.....	60
Quadro 6 – Comparativo dos objetivos estratégicos dos planejamentos do TSE.....	61
Quadro 7 – Comparativo da temporalidade nos processos de planejamento estratégico com a proposta orçamentária do TSE.....	62
Quadro 8 – Relatório de execução orçamentária da despesa por ação orçamentária e planos internos em 2009.....	77
Quadro 9 – Relatório de execução orçamentária da despesa por ação orçamentária e planos internos em 2010.....	77
Quadro 10 – Correlação da integração entre projetos do planejamento estratégico com os Planos Internos do orçamento do TSE.....	79

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
REFERENCIAL TEÓRICO.....	15
ORÇAMENTO E PROCESSO ORÇAMENTÁRIO	15
INTEGRAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	21
PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	25
MODELOS DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	29
BALANCED SCORECARD.....	32
BALANCED SCORECARD NO SETOR PÚBLICO	34
QUADRO DAS CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS À DISSERTAÇÃO	36
METODOLOGIA DE PESQUISA	37
MÉTODO DE INVESTIGAÇÃO.....	37
DELINEAMENTO DA PESQUISA E MÉTODOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS	39
ESTUDO DE CASO	43
CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS SOBRE O ORÇAMENTO.....	43
O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL.....	49
O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL.....	56
APLICAÇÃO DA PESQUISA	63
ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA.....	63
ANÁLISE DOCUMENTAL DA INTEGRAÇÃO ENTRE ORÇAMENTO E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	75
CONCLUSÕES DOS RESULTADOS DA PESQUISA	80
CONSIDERAÇÕES FINAIS	82
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	86
ANEXOS.....	89
Anexo I – Entrevista semi-estruturada aos gestores do TSE.....	89
Anexo II – Relatórios de análise da execução orçamentária por planos internos 2009	90
Anexo III – Relatórios de análise da execução orçamentária por planos internos 2010	94

INTRODUÇÃO

O planejamento como forma de preparar as organizações para cenários futuros cada vez mais restritivos tem se mostrado de fundamental importância nos últimos anos, sendo a estratégia um eficiente guia e critério para a alocação de recursos, principalmente no setor público onde as demandas podem ser universais.

Estabelecer um processo de planejamento estratégico nesse setor não é uma tarefa simples por causa de fatores como a complexidade do orçamento, a descontinuidade administrativa, mudanças nas políticas públicas, além dos recorrentes contingenciamentos orçamentários.

Construir em uma instituição pública um planejamento estratégico que seja dinâmico e considere todas as demandas do órgão e da sociedade transformando-os em necessidades orçamentárias não é, como pode parecer em alguns textos e discursos, tarefas das mais triviais.

Algumas organizações investem recursos e tempo de suas equipes gerenciais e servidores em reuniões para formulação da missão, visão, valores, objetivos, metas e indicadores, mas não demonstram a mesma preocupação com o alinhamento estratégico entre as áreas ou, pior, com o orçamento.

É justamente no contexto do orçamento público e da sua comunicação com o planejamento estratégico que se insere esse trabalho. Para isso, o presente trabalho será consumado na forma de um estudo de caso exploratório-descritivo em um órgão do Judiciário Federal, no Tribunal Superior Eleitoral, para que, de forma empírica, seja analisada a utilização do *Balanced Scorecard* (BSC) como instrumento de concepção do mapa estratégico de forma contínua e integrada, conforme consideram seus autores, Kaplan e Norton (1997).

A proposta do BSC é tornar o planejamento estratégico entendível para todos os níveis da organização, para que todos saibam o que fazer e de que forma suas ações impactam no desempenho organizacional, canalizando os esforços, evitando a dispersão das ações e recursos empreendidos em prol da implementação estratégica (Kaplan e Norton, 1997).

Nesse sentido, o presente estudo se propõe a contribuir com o meio acadêmico-profissional com um estudo sobre o planejamento estratégico através da confrontação dos benefícios teóricos da utilização do BSC e sua constatação nos impactos práticos na execução orçamentária dos projetos, a partir da verificação de relatórios e da percepção de seu corpo gerencial.

A pesquisa justifica-se pelo seu ineditismo no poder judiciário federal e poderá ser utilizada ainda, pelo TSE ou outros órgãos com adaptações específicas, como diagnóstico para verificação dos impactos do planejamento estratégico no orçamento.

Alguns dos benefícios da utilização do BSC como ferramenta de estabelecimento da estratégia, segundo seus autores Norton e Kaplan (2000), são: tradução da estratégia em termos operacionais; alinhamento da organização à estratégia; transformação da estratégia em tarefa de todos; conversão da estratégia em um processo contínuo, e; mobilização da mudança por meio da liderança executiva.

Muito mais do que aparente modismo, gerentes dos setores público e privados procuram nessa ferramenta os benefícios propostos por seus autores na união entre o processo de concepção e execução da estratégia. Assim, o problema de pesquisa será: Como se dá o processo de integração entre o Planejamento Estratégico e o Orçamento em uma Instituição do Judiciário Federal brasileiro?

O objetivo geral da pesquisa é conhecer esse processo de integração no TSE e, dentro dos objetivos específicos a descrição pormenorizada dos processos de planejamento estratégico e de orçamento nessa instituição.

O trabalho será dividido em cinco partes principais. O referencial teórico, que engloba os capítulos sobre orçamento e processo orçamentário, integração entre planejamento e orçamento e planejamento estratégico, que por sua vez se subdivide em modelos de planejamento, suporte teórico que sustenta a ferramenta *Balanced Scorecard* e a aplicação do BSC no setor público.

A segunda e terceira parte são respectivamente relacionadas à metodologia de pesquisa e ao estudo de caso no Tribunal Superior Eleitoral. Por último, são apresentados os resultados da pesquisa com aspectos conclusivos e as considerações finais.

REFERENCIAL TEÓRICO

O processo de construção de uma dissertação de mestrado envolve o estabelecimento de referenciais teóricos. Assim, como o objetivo deste trabalho é apresentar uma análise sobre a integração do planejamento estratégico de um órgão do Poder Judiciário com o orçamento público a ele definido e aprovado, serão abordadas três teorias divididas em quatro seções: orçamento e processo orçamentário, integração entre planejamento e orçamento e planejamento estratégico.

As primeiras teorias, a do orçamento e o processo orçamentário, conduzem ao coração do problema de pesquisa e entender essa peça e seu processo são fundamentais para o desenvolvimento do tema, assim como a segunda, sobre análise das possibilidades integrativas. A terceira, a teoria do planejamento estratégico, dá o norte de conhecimento para auxiliar e preparar a organização para as demandas da instituição e da sociedade. Nessa teoria serão delimitados alguns modelos, inclusive o *Balanced Scorecard*, utilizado no TSE.

ORÇAMENTO E PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

O orçamento pode ser caracterizado apenas como prospecção (Lee, Johnson e Joyce, 2008). Uma antecipação de receitas futuras, despesas e resultados. Historicamente, a palavra *budget* faz referência a uma bolsa de couro. Na Inglaterra o termo foi usado para descrever uma bolsa de couro que o *Chancellor of the Exchequer* carregava para o Parlamento com a peça contendo as necessidades de recursos do Governo. Geralmente incluíam o orçamento de operações – manutenção; orçamento de capital – construções; e orçamento de fundos especiais – receitas específicas (taxas). O orçamento, assim, seria uma afirmação das preferências governamentais.

Para Shafritz, Russell, e Borick, (2007, p.486), a construção do orçamento é simplesmente o processo de tomada de decisão mais importante nas instituições públicas, onde estão presentes as prioridades da política, bem como seus efeitos, os objetivos dos programas e todo o esforço governamental esboçado nos serviços à

sociedade. O orçamento é, ainda, o ponto chave para a administração pública e representa um enorme poder àqueles que o fazem (Shafritz, Russell, e Borick, 2007, p.491). Para esses mesmos autores, o orçamento público possui quatro importantes dimensões, quais sejam: é um instrumento político de alocação de recursos, pois faz escolhas entre as necessidades sociais e econômicas; é uma ferramenta de administração, uma vez que demonstra os custos dos programas e os critérios de avaliação da efetividade e eficiência dos mesmos; um instrumento de política econômica, já que direciona o crescimento e o desenvolvimento do Estado e, por fim, um instrumento de responsabilização, no sentido da possibilidade de responsabilizar o gestor pelos recursos que lhe foram confiados.

Um dos maiores expoentes da teoria orçamentária, Wildavsky, escreveu junto com Joseph White (1989), que a orçamentação envolve a possibilidade de um governo em manter suas promessas e alcançar as obrigações definidas no documento. Envolve valores e quais demandas são prioritárias, além de ser uma questão de poder, no sentido de responder como nós, a sociedade, somos governados e por quem. Mais do que isso, as decisões de gastos e impostos envolve a vida real das pessoas, com custos e benefícios reais. Esse contexto é reiterado na seguinte passagem de Key Jr. (1940):

O formulador do orçamento nunca tem receita suficiente para atender aos requisitos de gastos de todas as agências e tem de decidir como meios escassos devem ser alocados para usos alternativos. O documento final do orçamento representa um julgamento sobre como meios escassos devem ser alocados de forma a trazer o máximo retorno em termos de utilidade social.

De forma um tanto simplista, Rubin (2006), explica que o orçamento é uma lista que descreve o que os governos fazem e como eles gastam os recursos. A peça orçamentária traz as tarefas e projetos que serão desenvolvidos com o montante de recursos necessários para implementá-los. Para ela, o orçamento é um instrumento que assegura o equilíbrio entre despesas de acordo com as receitas disponíveis com o fim de prevenir gastos sem cobertura. O trabalho de Rubin (2006), no entanto, não está focado apenas na simples questão técnica do orçamento público, para ela a relevância desse tema encontra-se na questão política que representa.

O processo orçamentário (PO) é em essência um gerenciamento de informações disponíveis, seja ela técnica ou política, para ajudar na tomada de decisão na alocação

de recursos (Lee, Johnson e Joyce, 2008), onde as escolhas são guiadas pela teoria, pela intuição, pelos partidos políticos, pelo interesse pessoal, pelo altruísmo e até a cobiça. Considera as informações sobre as condições da sociedade, sobre o que é desejado e avaliam o que foi ou não e o que deve ou não ser alcançado.

Dessa forma, o processo orçamentário é um grupo de unidades/órgãos/poderes com relacionamento entre eles (Lee, Johnson e Joyce, 2008). Melhor compreendido como um grupo complexo de unidades onde as decisões orçamentárias são tomadas levando em consideração as relações entre os oficiais do executivo, do legislativo, grupos de interesse organizados (lobistas) e até grupos não organizados. Mudanças no funcionamento ou nas regras de qualquer parte ou grupo alteram, necessariamente, a outra, isso acontece justamente porque todas são relacionadas.

No mesmo caminho, Rubin (2006), pontua que o processo orçamentário não evolui sem um processo de decisão. É no processo orçamentário que se determina quem fala o quê e em que hora ou ponto do processo de decisão, indicando as estimativas de receitas e os limites de gastos, assim como as comparações que precisam ser feitas dentre as alternativas disponíveis.

Rubin (2006) também coloca uma variedade de atores que participam desse processo político com objetivos diferentes, cada um com suas motivações e metas, quase sempre não coincidentes. Numa mesma base e formados em grupo encontram-se os titulares de secretarias ministeriais ou os próprios ministros, os executivos da unidade central e setorial de orçamento e os chefes dos poderes executivos, bem como os congressistas. Em outra instância encontram-se os grupos de interesse, que geralmente se envolvem num período curto do processo. Os cidadãos, algumas vezes, atuam de forma direta ou indireta no processo e, por fim, Rubin (2006) cita os Tribunais Superiores, que podem participar em momentos aleatórios do processo pelo poder que possuem.

Voltando aos autores Lee, Johnson e Joyce, (2008), o PO é a manifestação das estratégias organizacionais, seja por um processo de planejamento estratégico pensado, pela inércia de se fazer a mesma coisa por muitos anos ou a competição político partidária sobre a divisão de recursos. Uma vez alocado, o orçamento se transforma num instrumento de transparência da estratégia de governo, mesmo que não tratada

como tal. Processo Orçamentário significa exame de como foi usado no passado, o que foi feito no presente e um gráfico do que se pretende no futuro.

Ainda na visão de Lee, Johnson e Joyce (2008), na democracia, o PO é um instrumento de limitação dos poderes governamentais. Nesse sentido, dois problemas são recorrentes na evolução de um processo orçamentário moderno como um instrumento de *accountability* ou controle, ou ainda, prestação de contas – A responsabilidade para quem e por quais propósitos.

➤ Responsabilidade para quem?

- Eleitorado: que pode mudar de candidato ou partido de acordo ao andamento do que lhe parece importante, seja economia, guerras, moralidade, saúde pública, segurança, etc.
- Desenvolvimento do sistema orçamentário: quem fez o quê na história do processo orçamentário.
- Moderno PO: reforma incentivada por mudanças nas condições econômicas. Houve estímulo por PO mais centralizados e controlados. Déficits gigantescos, causados por expansão no escopo de programas de governo, até por desperdício e corrupção, em menor escala. Práticas financeiras de negócios foram inseridas no setor público desorganizado (mas os escândalos “Enron” indicam que as práticas privadas não são tão exemplares como se pensavam), fazendo-se evidenciar que as melhores reformas vieram mesmo de dentro do setor público.

➤ Responsabilidade para quê?

- Responsabilidade por rendimento: histórica preocupação por aumentar as receitas, inclusive na Constituição (*tax power rather than government expenditures*).
- Controle de despesas, planejamento e gerenciamento (década de 60): Quanto maior o orçamento ficava mais a preocupação se transferia para as despesas => aumentando necessidade pela *accountability* (auditoria financeira para certificação do que foi gasto e aonde + planejamento de longo prazo para indicar as implicações financeiras e nos programas “orçamento programa” + gerenciamento do

desempenho do trabalho, conceito associado ao *New Deal* – medição das atividades mantidas pelo recurso público).

- Administração de desempenho: foi a ferramenta mais utilizada para comunicar-se com a sociedade e ganhar o apoio para o processo orçamentário.
- Administração financeira: melhores relatórios das condições financeiras dos governos, hoje com possibilidade de acesso virtual e infraestrutura de sistemas.
- Administração de ativos fixos: alguns governos investem na produtividade econômica futura e outros não. Em TI, no entanto, os investimentos são necessários para todos.

Conforme preconizam Lee, Johnson e Joyce (2008, p. 3), “O orçamento federal não só aloca recursos entre programas que competem entre si, mas é também um instrumento para alcançar a estabilidade econômica e o crescimento”. Assim, o processo orçamentário significa a imposição de responsabilidades ao Poder Executivo e aos Congressistas, e também ao gerente de programa responsável da unidade.

Outro importante ponto são as diferenças existentes entre os orçamentos públicos e privados. Essas diferenças recaem sobre os objetivos e os tipos de serviços. Nos objetivos do orçamento privado, estão os recursos disponíveis onde existe a possibilidade de se aumentar produção ou tomar um empréstimo de forma mais ágil. Há também a forte motivação pelo Lucro = Receitas > Despesas (apesar de hoje existirem os “balanços sociais”). O setor privado prefere orçamentos e planejamentos de longo prazo, já o público, em curto, até pela força do princípio da anualidade. O lucro do orçamento público é motivado pela eficiência e efetividade, no privado, busca-se, mormente a produtividade.

As diferenças que recaem sobre os serviços do orçamento público em relação ao privado podem ser explicadas onde lá, no setor público, não há exclusividade nem competitividade, ao contrário do que acontece nas empresas do mercado. As externalidades do serviço público alcançam a sociedade, o que não é normal na área privada. Ocorre também, nas ocasiões de escassez de recursos (crises), onde esses podem vir a ser prestados pelo setor privado, apesar de que o quê ser de quem seja controverso e poder mudar no tempo. Por fim, as decisões orçamentárias do setor

privado são mais centralizadas e o acionista pode vender as ações, diferente do cidadão, que não tem como calcular o retorno do imposto – o que pode fazer, em último caso é mudar de país.

Rubin (2006) também nos mostra essa diferenciação entre o orçamento público e privado. Para ela, a quantidade de atores é a primeira diferença, já que no privado, em geral, são poucos os atores chave e poucas são também as divergências entre os mesmos. Outro fator é que no setor privado as organizações gastam seu próprio dinheiro, ao contrário do público, onde os chefes do poder executivo utilizam recursos dos cidadãos e, portanto, procuram ou deveriam procurar usar os recursos no que eles pensam ou sabem que a sociedade realmente quer. A possibilidade de prestação de contas e a transparência do orçamento público, diferente do setor privado, é outra característica que os diferencia. O alcance anual das propostas do setor público e a dificuldade nas mudanças, por causa do contexto político em que está inserido, transformam-no em uma peça menos flexível e passível de alterações que os encontrados em orçamentos do setor privado, cujos períodos de alcance podem chegar a 5 anos ou mais. Por último, a grande quantidade de restrições impostas ao orçamento público, tais como equilíbrio entre receitas e despesas, limite de financiamento e crescimento de impostos e questões normativas impostas pela legislação são fatores pouco exigidos nas organizações privadas.

Dentro de um nível específico, mais micro, o orçamento empresarial (mais comparável ao que será desenvolvido nessa dissertação), representa um sistema de controle gerencial e a formalização e quantificação dos planos definidos pelos administradores das empresas (Nascimento, 2006, p. 1). Também representam a quantificação das metas e objetivos por meio de modelos contábeis de prospecção. Modelos estes que abrangem dados financeiros e quantitativos. Eles podem ser orçamentos estratégicos e operacionais, estes geralmente de curto prazo e, aqueles, de longo prazo e também com um grau de detalhamento menor de informações (idem, p.6), assim como acontece no caso do PPA.

Dentro do mesmo conceito de orçamento, Cleveland (1915) trata-o como um plano de financiamento para empresas ou governos durante um período definido e que precisa ser submetido por uma comissão de agentes do governo ou executivos de

empresas aos representantes da sociedade ou agentes do mercado, cujas aprovações e autorizações de gastos são necessariamente anteriores à execução do plano.

Assim, o orçamento público organizacional evidencia a alocação de recursos para a realização das ações, projetos e atividades idealizados pelos órgãos e aprovados pelo órgão central de orçamento e pelo congresso. De maneira simplista, o orçamento público institucional pode ser definido como o documento que traz as informações acerca das receitas e despesas de cada ano, discriminadas de forma a mostrar os objetivos, prioridades e metas institucionais. Ainda seguindo o plano micro, ou seja, de um determinado órgão ou empresa, o orçamento é um instrumento onde são refletidas as decisões sobre as despesas, receitas, custos e investimentos direcionadas ao atendimento dos objetivos de cada organização. De forma resumida, é um instrumento de formalização de decisões.

INTEGRAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

O primeiro ordenamento jurídico que trouxe essa necessidade de integração entre planejamento e orçamento como princípio da administração pública foi o artigo 6º do Decreto-Lei nº 200, de 1967. Em seu capítulo específico, a lei diz, *in verbis*:

- A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:
- a) plano geral de governo;
 - b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;
 - c) orçamento-programa anual;
 - d) programação financeira de desembolso.

Considerado um marco no ordenamento da reforma gerencial da administração pública, o Decreto-Lei nº 200/67, estabeleceu o orçamento-programa como instrumento de planejamento e um dos princípios de orientação da administração pública, uma vez que buscava discriminar as despesas públicas por objetivos. O orçamento-programa expressa, ainda, financeira e fisicamente os programas de trabalho do governo, possibilitando a integração entre o orçamento e o planejamento, bem como a quantificação de objetivos e a fixação de metas. Antes mesmo do Decreto, a Lei nº

4.320/64, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do DF, já trazia em seu bojo a incorporação de terminologias orientadas ao planejamento, pois se refere a programa em vários dispositivos, dando a entender que ela já seria indutora do posterior orçamento-programa.

Segundo Machado (2004, p. 22), a introdução do orçamento-programa no Brasil:

atendeu a uma mudança de mentalidade em relação ao planejamento: ao invés de se procurar fazer o planejamento com base na alocação dos recursos necessários aos objetivos pretendidos, reconhecia-se que o planejamento deveria ser realizado a partir dos recursos disponíveis, alocáveis para objetivos viáveis.

Para o mesmo autor, a Lei 4.320/64 buscou modernizar a técnica orçamentária, com a transformação do orçamento em instrumento de planejamento e execução dos programas governamentais.

Algumas características relevantes do orçamento-programa para o contexto são: identifica os custos dos programas propostos, é um instrumento de programação econômica, um plano de trabalho do governo, mostra a aplicação dos recursos com objetivos definidos e vincula o orçamento com o planejamento.

Com base nessa experiência no plano federal, em 1974, e com o objetivo de padronizar as classificações programáticas e os conceitos de projetos e atividades, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral publicou a Portaria nº 9, que ampliava o alcance e a utilização do orçamento-programa para estados e municípios. Segundo Giacomoni (2009), essa norma elevou a qualidade dos institutos orçamentários brasileiros, uma vez que visava ampliar o alcance do orçamento-programa.

Essa orientação ao planejamento foi aumentada pelo advento da Carta Magna de 1988. Nossa Constituição Federal apresentou relevantes mudanças na matéria orçamentária quando criou os principais instrumentos do processo integrado de alocação de recursos por meio do PPA, LDO e LOA. Estas leis compreendem as atividades de planejamento e orçamento e conformam o marco legal do processo orçamentário.

No Brasil, os mencionados instrumentos legais disciplinam o processo orçamentário. Primeiramente, no campo do planejamento, a Carta Magna traz duas modalidades de planos. Os planos de desenvolvimento econômico e social, que devem ser determinísticos para o setor público e sugestivos ao setor privado e os planos plurianuais, voltados à programação das ações de governo servindo como guia para as leis orçamentárias anuais (Giacomoni, 2009) durante sua vigência, que é de quatro anos.

No PPA (Plano Plurianual), por ser de longo prazo, estão contidas grande quantidade de ações e programas que estabelecem as diretrizes, os objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e as relativas aos programas de natureza continuada. Além disso, disciplina a elaboração dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais que devem ser criados em consonância com o PPA existente. Por fim, veda que nenhum investimento que tenha sua execução maior que um exercício financeiro possa ser iniciado sem estar incluído no PPA da época, ou sem lei que autorize sua inclusão.

A Carta Maior traz, também, um instrumento de integração entre o Plano Plurianual e as leis orçamentárias (LOA), a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias). Como o próprio nome indica, ela fornece as orientações para a elaboração dos orçamentos anuais indicando as prioridades e metas a serem previstas e executadas em cada LOA. Essa lei deve dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá, ainda, a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, como o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), por exemplo. A LDO, de muita importância para o sucesso do processo orçamentário, passa por atualizações anuais em todos os órgãos da administração direta os quais podem fazer sugestões de inserção ou retirada de conteúdo, desde que justificados e não tem garantia de aceitação. Sua importância, a partir do ano 2000, foi ampliada com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que atribuiu-lhe diversos disciplinamentos, entre os mais importantes encontram-se o de equilíbrio das contas públicas, limite de gasto com pessoal e de endividamento público, além de demonstrativos para as metas e riscos fiscais.

Por último, a Lei Orçamentária Anual (LOA), segundo a CF em seu artigo 165, literalmente autoriza os governos a arrecadarem e executarem os valores nela inseridos.

Ela contém o orçamento fiscal, da seguridade social e o de investimentos das estatais. O fiscal refere-se aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; o de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o da seguridade social, que abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídas e mantidas pelo poder público.

Corroborando com a integração entre as Leis expostas acima, Giacomoni (2009) expõe que a integração entre PPA e LOA é explicitada por meio do papel cumprido pela LDO que, conforme mencionado, além da função de orientar a elaboração dos orçamentos anuais, destaca do Plano Plurianual as prioridades e as metas a serem executadas no orçamento anual. No setor público o instrumento mais importante aplicado na busca por eficiência é o processo integrado de planejamento e orçamento. Nele, o Plano Plurianual, organiza a atuação governamental em programas e tem o propósito de inserir na administração pública a orientação do gasto para resultados na sociedade. A figura abaixo busca representar esse processo integrado.

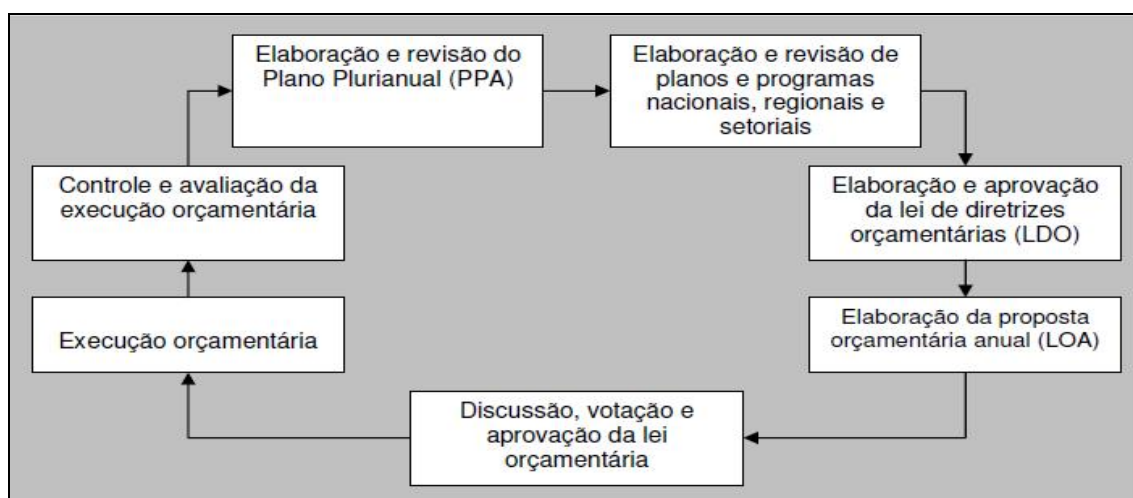


Figura 1: Processo integrado de planejamento e orçamento

Fonte: Giacomoni (2009, p. 209)

Pelo exposto no quadro acima, Giacomoni (2009) caracteriza a orçamentação ou processo orçamentário (elaboração, discussão e aprovação) como algo que não pode ser visto como auto-suficiente, pois é parte de um conjunto ou ciclo onde ainda estão contidos a execução e o seu devido controle de avaliação.

Por fim, até mesmo órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (Brasil, 2006 e 2008), buscaram o estabelecimento da necessidade de que o administrador público seja norteado pelo planejamento. Planejamento que para o TCU é necessário, pois aumenta o nível de controle de metas e resultados e evitar impropriedades e ilegalidades nos processos de contratações, além de buscar a integração do planejamento com o orçamento. É possível identificar no orçamento de um determinado órgão que a execução orçamentária seguiu os caminhos delimitados pelo planejamento? Faz-se mister, portanto, que o gestor público procure cada vez mais executar projetos e iniciativas que estejam realmente integrados ao planejamento estratégico institucional, próxima teoria e objeto deste trabalho.

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Imagine que você, leitor desse texto, acaba de ser nomeado para um cargo de Diretor-Geral de um órgão público com mais de 1.000 servidores e colaboradores, gerenciador de um setor específico do judiciário federal brasileiro com aproximadamente 23.000 funcionários e mais de R\$ 5 bilhões de orçamento anual, cargo esse do qual nunca teve a oportunidade de estar. Qual poderia ser o seu primeiro pensamento ao assumi-lo? Muito provavelmente seria: “o que devo fazer para que a minha gestão seja considerada competente?” A resposta, provavelmente, não estaria muito longe de buscar saber o que precisa ser feito, quando e quais as prioridades do contexto atual, ou seja, é necessário planejar.

Henry Fayol determinava que “planejar é examinar o futuro, olhar à frente e pontuar as ações que precisam ser tomadas” (Fells, 2000, p.346). Ele via os planos de ação como a melhor ferramenta do processo de planejamento, e que, para que fosse efetivo seria preciso considerar a flexibilidade, a unidade, a continuidade e a precisão no seu estabelecimento. Fayol dizia ainda que, “...se previsão não for a totalidade da administração, no mínimo constitui uma parte essencial dela” (Mintzber, 2004, p. 23).

O conceito de planejamento é mais antigo do que se possa imaginar. Há evidências de que na obra milenar de Sun Tzu, *A arte da guerra*, havia a existência de um planejador estratégico. Interessante é reconhecer em autores importantes que

planejamento tem tido uma conotação um tanto pejorativa para a importância que a todos nós nos parece. Mintzberg (2004, p. 22), citando Wildavsky, um dos mais renomados autores sobre orçamentação pública e precursor da teoria incremental, traz:

O planejamento se projeta em tantas direções que o planejador não consegue mais discernir sua forma. Ele pode ser economista, cientista político, sociólogo, arquiteto... Mesmo assim, a essência de sua vocação – planejamento – lhe escapa. Ele a encontra em toda parte e em nenhum lugar específico. Por que o planejamento é tão ilusório?

Apesar da obra de Mintzber (2004) tratar da ascensão e queda do planejamento estratégico, vários bons conceitos são introduzidos através de uma análise criteriosa baseada em outros autores. Primeiro, planejar é pensar o futuro, assim, de forma simples, apenas tê-lo em consideração ao se administrar. Segundo, planejamento é controlar o futuro, agir sobre ele. O autor, nesses dois conceitos, pondera que a definição é por demais simplória e sem objetividade, carecendo de ação. Assim, sua terceira abordagem é: planejamento é tomada de decisão.

Mintzberg (2004), citando outros autores, Koontz (1958) dizia, por exemplo, que planejar é a determinação consciente de medidas destinadas a cumprir objetivos, ou para Drucker (1959), o futuro das decisões presentes. Já para Ansoff (1977), planejar é um processo de fixar diretrizes formais e restrições para o comportamento da empresa. Com uma definição que corrobora essa abordagem no setor público, Mintzberg (2004) relata que o termo planejamento vem sendo usado como sinônimo de gerenciamento de projeto ou tomada de decisão. Mesmo inserindo um verbo de ação nessa definição, ela ainda carece de uma visão como processo, por isso, sua quarta abordagem conceitual é: planejamento é tomada de decisão integrada. Essa conceituação acaba mostrando certa similaridade com o processo de elaboração da estratégia, já que trata das relações entre as decisões em uma organização. Mas o planejamento como tomada de decisão integrada traz a rigidez de que as decisões precisam aparecer em pacotes a serem integrados num processo único para que todas possam ser aprovadas no mesmo tempo, ou seja, no momento do plano. Essa condição ajuda a comprovar o porquê da sinonímia entre planejamento e tomada de decisão. Mintzberg (2004) frisa, contudo, que esse processo de integração de decisões num único momento não é a elaboração da estratégia, mas sim o método de planejamento para a elaboração da estratégia.

Por fim, o conceito chave para entender o planejamento: é um procedimento formal para produzir resultado articulado, na forma de um sistema integrado de decisões. Nesse sentido, planejamento deve estar associado, necessariamente, com a formalização de um procedimento onde haja um sistema integrado de decisões com resultado articulado e caracterizado pela decomposição da análise com redução de situações e processos a suas partes – “um processo reducionista por natureza”, onde a análise das informações, muitas vezes complexas e longas, produzirá a síntese das mesmas. A articulação é um componente da formalização do processo de planejamento, assim como a decomposição e a racionalidade e representa a busca, a justificativa e a defesa por recursos. No setor público, citando Dror (1971, p. 93), “...o planejamento é, no momento, o modo mais estruturado e profissional de fazer política”.

Mintzber (2004), também por meio de um compêndio de grandes autores no tema, nos traz a resposta à pergunta: por que planejar, em 4 (quatro) respostas com tonalidade imperativa:

- 1. As organizações devem planejar para coordenar suas atividades.** O argumento forte é o de que planos e planejamentos podem servir também de importantes mecanismos para a interação das áreas e atividades organizacionais. Um indicador chave do valor do planejamento em qualquer sistema de direção é a capacidade que tem para potencializar a atuação diária das pessoas que são afetadas pela estratégia (Vilà,1997).
- 2. As organizações devem planejar para assegurar que o futuro seja levado em consideração.** A razão primordial é porque o entendimento das implicações do futuro pode afetar o presente e impactar nas decisões atuais. Segundo uma paráfrase de Mintzberg (2004) a Starr (1971), o futuro pode ser considerado uma preparação para o inevitável, antecipação do indesejável e um controle ao controlável.
- 3. As organizações devem planejar para ser “racionais”.** Aqui, cabe trazer uma citação de Mintzberg (idem) a um trecho elucidativo de Wildavsky (1973, p. 141).

O planejamento não é realmente defendido pelo que faz, mas pelo que simboliza. Identificado com a razão, é concebido para ser a maneira de aplicar inteligência a problemas sociais. Os esforços dos planejadores são presumivelmente melhores que os das outras pessoas porque resultam em propostas de políticas que são sistemáticas, eficientes, coordenadas,

consistentes e racionais. São palavras como essas que transmitem a superioridade do planejamento. O mérito deste é que ele incorpora normas universais de escolha racional.

4. **As organizações devem planejar para controlar.** O controle, no entanto, será exercido não só sobre as tarefas ou atividades inseridas nos planos, mas também aos seus responsáveis, sejam eles técnicos ou gestores da alta administração. A equipe de planejamento tem atribuição fundamental porque precisa fazer com que a estratégia e os planos aconteçam conforme os documentos de planejamento aprovados. Devendo garantir qualidade, exatidão e integridade do planejamento e coordenando o esforço das partes individuais que o conformam. Planejar em um contexto do setor privado significa também controlar o futuro das organizações e o ambiente em que se encontra com o fim de minimizar as influências do mercado e seus concorrentes.

Voltando ao exemplo do gestor, no início do tópico, outro motivo que deve influenciar o pensamento no futuro é o ambiente dinâmico atual onde as mudanças acontecem com surpreendente rapidez, seja ele econômico, tecnológico, sócio-ambiental, político e para isso é preciso estar preparado, olhar para frente para ajustar a empresa, o negócio, o setor ou mesmo o produto à conjuntura do momento. Nesse contexto, certamente, o planejamento estratégico é uma técnica comprovada para que os objetivos e metas sejam alcançados com inteligência (Alday, 2000).

Cuidado é preciso, no entanto, pois muitos gestores de organizações públicas tendem a confundir orçamento com planejamento. Isso se dá, principalmente quando o espaço para planejar é pouco, ou seja, quando quase a totalidade do orçamento é direcionada para o pagamento de pessoal. O que se faz nesses casos são apenas projeções com correções para ajustes de salário e fatores condicionados ao custo de vida. Na verdade, pouco ou quase nada é planejamento nesses casos. Com isso, planejar num contexto organizacional público, mesmo que em contextos restritivos, não deve ser diferente do que foi mencionado, só por não haver o direcionamento ao lucro. O servir, por outro lado, precisa ser o motor do planejamento da estratégia para a busca cada vez mais importante pela eficiência, eficácia e efetividade das ações públicas em prol da

sociedade que a cada dia cobrará mais por resultados e dispêndios indispensáveis e reclamará dos supérfluos.

MODELOS DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Mintzberg (2004) mostra alguns dos principais modelos de planejamento estratégico dos quais o mais relevante para o contexto do trabalho é o modelo essencial da escola do *design*, chamado assim por considerar a formação da estratégia como um processo de concepção, essa abordagem é mais conhecida em nosso meio como SWOT. Cada letra da sigla representa um pilar do modelo, assim, S de *strengths*, W de *weaknesses*, O de *opportunities* e T de *threats*. Sua tradução na ordem é: fortalezas, fraquezas, oportunidades e ameaças. Na versão do modelo proposta por Mintzberg (2004) é na interseção da avaliação do ambiente externo das organizações e, portanto, pelas oportunidades e ameaças que a estratégia aparece como fator chave para o sucesso. Essa estratégia se complementa com o ambiente interno representado pelas forças e fraquezas, destiladas em um conjunto de competências diferenciadas. Assim, dentro de um contexto analítico dos gestores organizacionais, as ameaças são evitadas, as fraquezas contornadas ou vistas como uma oportunidade de melhoria do ambiente interno e as oportunidades externas exploradas pelas forças internas ou competências organizacionais. Os valores gerenciais e a responsabilidade social devem estar presentes no processo de criação da estratégia e na avaliação e escolha da melhor a ser seguida para depois chegar-se ao ponto final, a implementação da estratégia.

Por último, é importante informar sem maiores delimitações, as premissas que fundamentam esse modelo da escola de *design* (concepção), trazidas pelo livro da Harvard de 1982 (CHRISTENSEN *et al*, 1982), são:

1. A formação de estratégia deve ser um processo de pensamento controlado e consciente;
2. A responsabilidade pelo processo deve ser do executivo principal: essa pessoa é O estrategista;
3. O modelo de formação de estratégia deve ser simples e informal;

4. As estratégias devem ser únicas: as melhores resultam de um processo de concepção criativo;
5. As estratégias devem resultar do processo de concepção plenamente desenvolvido;
6. As estratégias devem ser explícitas e, se possível, articuladas, o que significa precisam ser simples, e;
7. Finalmente, depois de essas estratégias únicas, desenvolvidas, explícitas e simples terem sido totalmente formuladas, devem então ser implementadas.

Outro modelo mais completo e que considera alguns conceitos muito usados hoje em dia no processo de planejamento, como a missão, visão e valores organizacionais é o de Schwarz (2000). Na verdade, os fatores chaves do modelo da escola de *design* também estão inseridos. Além disso, esse modelo se projeta como uma preparação para a mais conhecida metodologia no âmbito da administração estratégica mundial e que traduz a estratégia em objetivos, indicadores, metas e planos de ação, o *Balanced Scorecard*, que será mostrado no tópico seguinte. Abaixo, um esboço de sua representação.

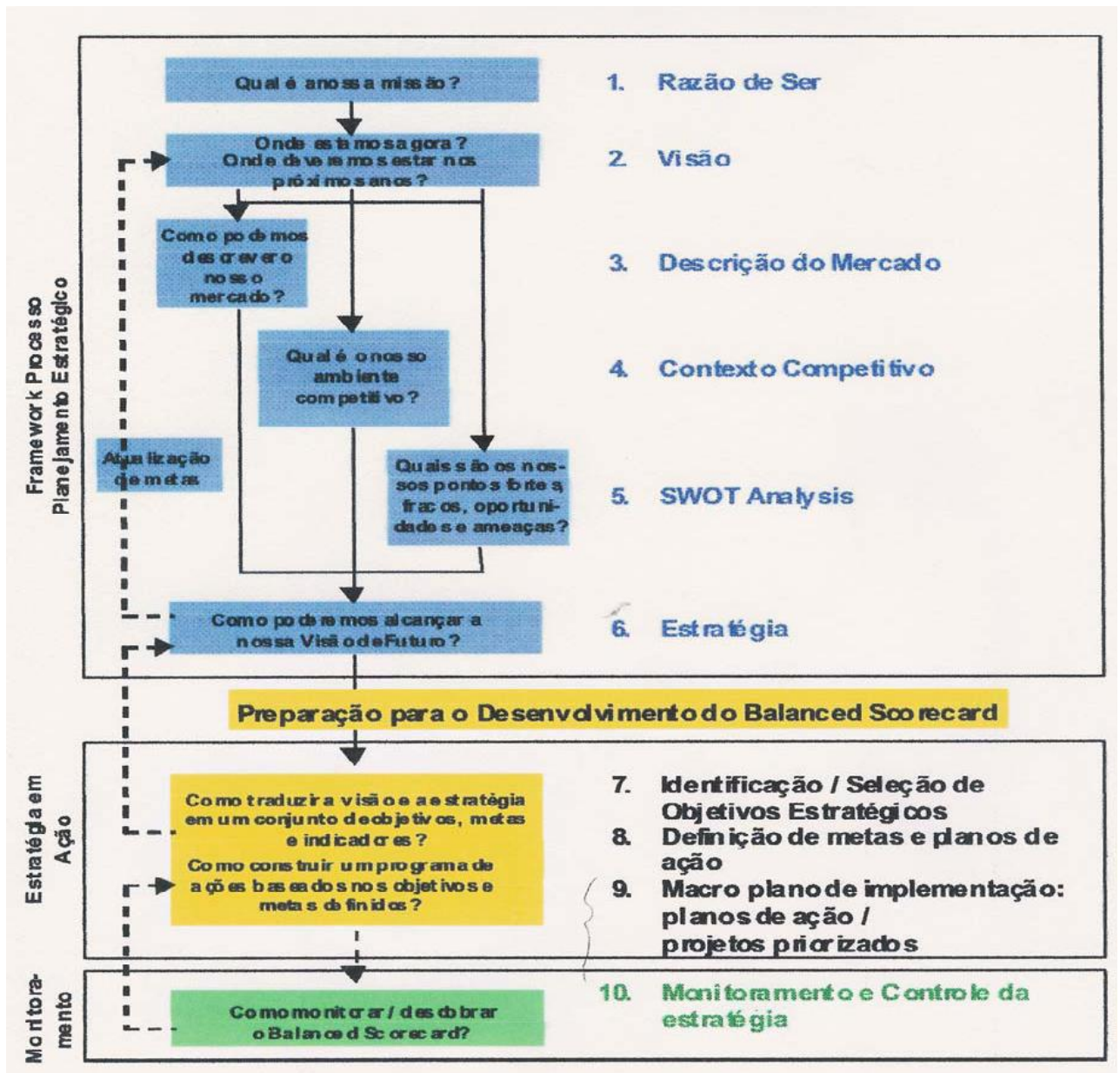


Figura 2: Etapas do Planejamento Estratégico
Fonte: SCHWARZ, 2000, p. 3

Nesse ponto, ou seja, depois de apresentados os principais conceitos, algumas críticas, e um esboço de modelo com as etapas do planejamento estratégico, faz-se necessário adentrar no processo metodológico escolhido pelo Tribunal Superior Eleitoral para a concepção do seu planejamento estratégico, o *Balanced Scorecard*.

BALANCED SCORECARD

O *Balanced Scorecard* (BSC) é, na verdade, a tradução da estratégia em números, em objetivos e medidas tangíveis. Mas é quando deixa de ser apenas um sistema de medidas e se transforma numa ferramenta para implementação e gestão da estratégia é que seu maior poder é alcançado (Kaplan, 1997). Como vimos no modelo anterior, ele é parte integrante do planejamento estratégico, não é em si o planejamento estratégico, mesmo que muitas organizações insistam em assim chamá-lo. E não é de se espantar que as empresas assim o conotem, pois é bastante completo e exige que definições anteriores (missão, visão, objetivos e valores) e atividades posteriores (monitoramento) a ele sejam tomadas, por isso, no modo de ver deste autor, é que se misturam dando a entender que o BSC seja um processo de planejamento estratégico.

E por que é tão completo? Porque ao utilizarem essa metodologia e uma vez confirmado que a missão, a visão e os valores estão alinhados à estratégia, as organizações acabam constatando que ela pode ser usada para várias ocasiões, entre elas estão: comunicar e obter consenso em relação à estratégia; alinhar as metas das áreas e gestores à estratégia; associar objetivos estratégicos com orçamento anuais e metas de longo prazo; identificar e alinhar projetos e iniciativas estratégicas e realizar revisões periódicas se necessário, além de obter retroalimentação para aprofundar o conhecimento da estratégia e aperfeiçoá-la, se for o caso (Kaplan, 1997).

Inicialmente pensado para organizações privadas, o BSC também já foi implementado, e com sucesso, em várias instituições do setor público. Além disso, há um prêmio, de âmbito mundial, para as melhores práticas na implementação do BSC, a *Balanced Scorecard* Hall of Fame, com reconhecimentos a ícones globais como Hilton Hotels, Motorola, Canon, Exército dos Estados Unidos, entre outros (Kaplan, 2008).

O BSC mede o desempenho das organizações com base em quatro temas estratégicos que os autores preferem chamar de perspectivas. As essenciais são as do cliente, a financeira, a dos processos internos e a do aprendizado e crescimento. De maneira sucinta e considerando o contexto do presente trabalho, a metodologia indica os procedimentos, habilidades e sistemas (processo internos) que os funcionários utilizam para inovar e desenvolver as capacidades e competências estratégicas (aprendizado e

conhecimento) para gerar valor à sociedade (cliente), com maior produtividade para a organização (financeira). (Kaplan, 2002). Essenciais mas não necessariamente obrigatórias ou suficientes. Os autores mencionam que elas são um modelo, mas não uma camisa de força (Kaplan, 2008). Na figura abaixo é possível verificar os espaços para inserção dos objetivos, indicadores de desempenho, metas e iniciativas necessárias ao alcance da estratégia.

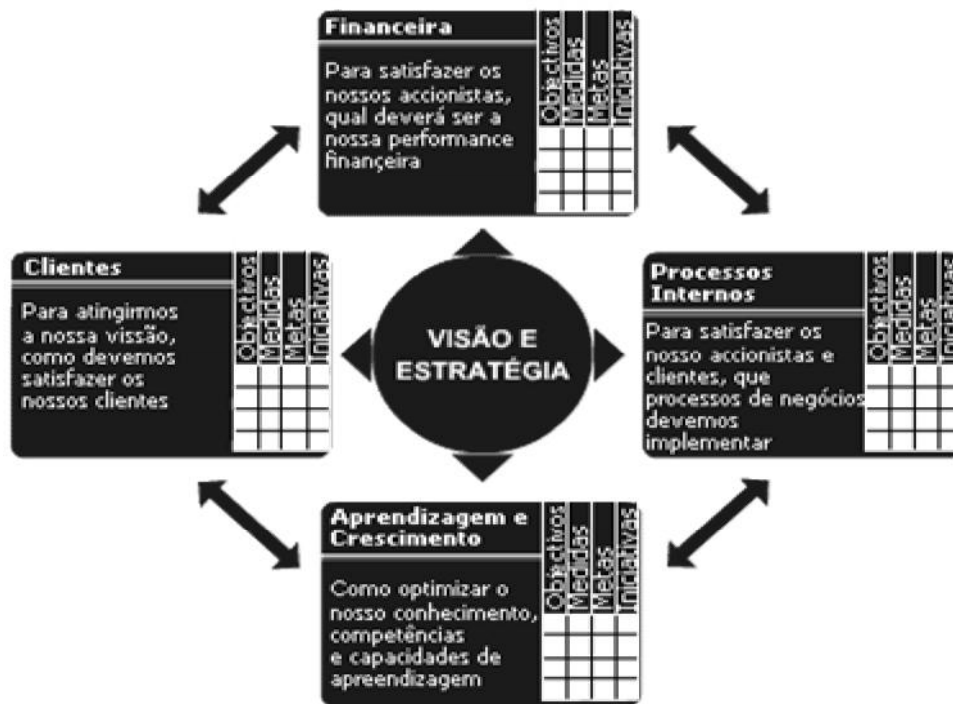


Figura 3: Traduzindo Visão e Estratégica

Fonte: A Estratégia em Ação: *Balanced Scorecard* (Kaplan & Norton, 1997, p. 10)

Há pelo menos 15 anos, segundo Kaplan e Norton (2001) o BSC vem contribuído também para o setor público e terceiro setor. Uma das maiores barreiras enfrentadas por esse grupo de organizações é a definição clara da estratégia. A maioria pensa o negócio como um conjunto de iniciativas ou programas em detrimento de quais resultados são realmente necessários, apesar de possuírem boa estratégia operacional. Mas os autores comentam que é preciso mais do que isso, é preciso visão e liderança para saltar de uma boa melhoria contínua dos processos existentes para pensar estrategicamente sobre quais processos e atividades são mais importantes para o alcance de suas missões.

O fato da perspectiva financeira não figurar como a principal mostra a necessidade de se pensar o cliente, no caso a sociedade, os legisladores ou o próprio governo no topo da hierarquia de perspectivas, o que por si só representa um nível maior de responsabilidade dos objetivos e indicadores além de comunicar, provavelmente, uma missão de mais longo prazo que no setor privado. Os autores desenvolveram alguns modelos para atender a esse tipo de organização, o qual, dentro do contexto do presente trabalho, traduz-se abaixo:

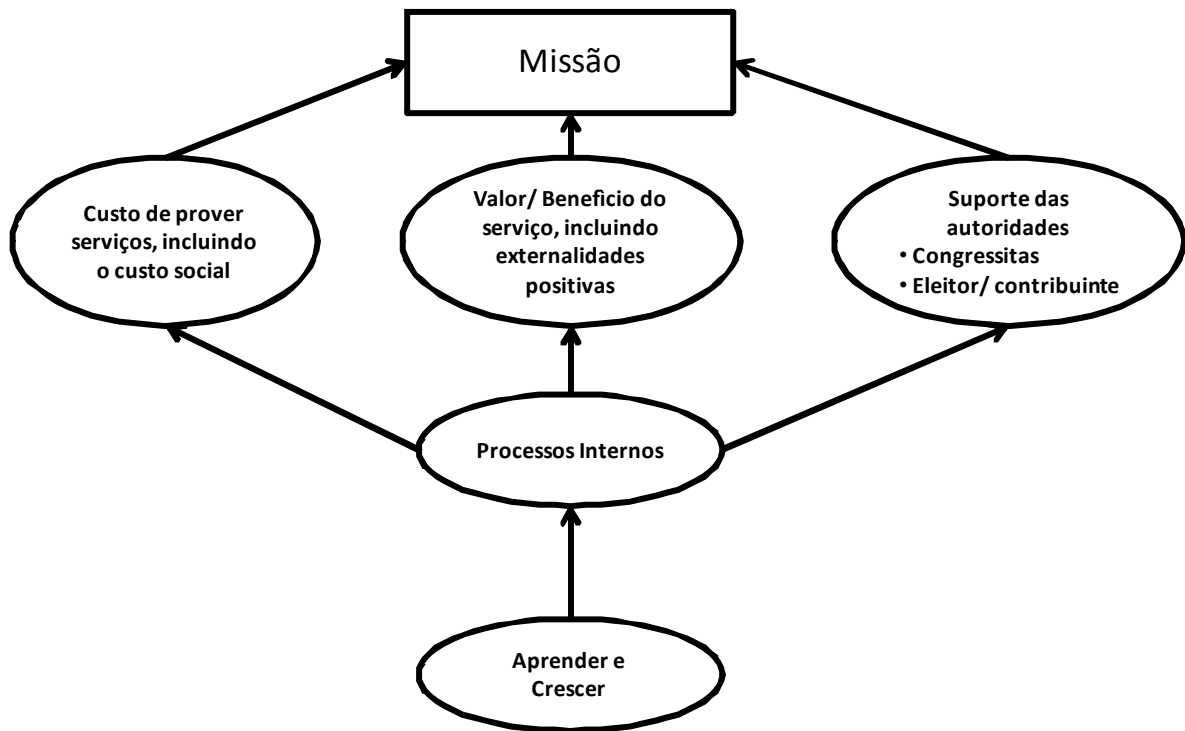


Figura 4: O objetivo financeiro/consumidor para órgãos do setor público

Fonte: Adaptado pelo autor com base em Kaplan e Norton (2001, pg. 100)

1. **Custo incorridos:** Nessa perspectiva o enfoque está nas despesas do órgão e no custo social que se impõe ao cidadão e ou a outras organizações pelas operações do órgão. Ênfase, portanto, na importância da eficiência operacional. O órgão deve buscar diminuir os custos diretos e sociais incorridos para alcançar a missão institucional.
2. **Valor Criado:** Essa perspectiva é a mais problemática de ser medida e identifica os benefícios criados pelo órgão para os cidadãos. Geralmente as organizações do setor público encontrarão que elas utilizam mais a consequência que os resultados ao fazer medição. Os cidadãos e seus representantes (congressistas) podem fazer julgamentos e comparações sobre os reais benefícios que essas organizações possuem com relação ao custo que incorrem.
3. **Suporte das Autoridades:** Um importante consumidor do órgão será seu “doador”, ou os congressistas que definem os valores orçamentários dos órgãos públicos. Para manter suas dotações esse órgãos precisam se esforçar para alcançar os objetivos que sua missão impõe ou que a sociedade exige (congressistas, consumidores ou mesmo os cidadãos comuns).

QUADRO DAS CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS À DISSERTAÇÃO

Para concluir o referencial teórico, com o objetivo de resumir o entendimento das teorias a serem estudadas e seu impacto no problema de pesquisa, delimita-se, abaixo, um quadro das contribuições respectivas:

Quadro de Contribuições do Referencial Teórico para Dissertação	
Teorias	Contribuição para Dissertação
Orçamento e Processo Orçamentário	O orçamento constitui um dos instrumentos de dados a serem coletados para observação do problema de pesquisa. É a peça informativa imprescindível para aferição do impacto das iniciativas planejadas na organização. O processo orçamentário será delimitado com o fim de entender o papel que as diferentes áreas exercem no processo de planejamento.
Integração entre Planejamento e orçamento	Introduz as bases para a integração planejamento e orçamento pelo advento do orçamento-programa e o marco legal do processo orçamentário brasileiro com as Leis PPA, LDO e LOA, que a Constituição Federal de 1988 criou.
Planejamento Estratégico	É o ferramental de informações para a correlação de dados do problema da dissertação. Designa quais são as iniciativas e projetos a serem controlados e impactados com o orçamento da instituição. É, também, objeto a ser descrito no escopo do trabalho de pesquisa.
Balanced Scorecard	Está contido na metodologia de planejamento estratégico seguida pela Instituição objeto da dissertação.

Quadro 1: Contribuições do Referencial Teórico para a Dissertação

Fonte: Elaborado pelo autor.

METODOLOGIA DE PESQUISA

A metodologia de pesquisa auxilia o pesquisador na busca pelo reconhecimento de um trabalho científico. Para que seja caracterizado como tal, no entanto, um trabalho científico precisa ser lógico, bem argumentado e principalmente coerente com a teoria estabelecida. Para lograr tal distinção, o trabalho científico demanda um método de análise que é a forma ordenada de proceder ao longo de um caminho para alcançar os objetivos do seu trabalho. Dessa forma, o método facilita o planejamento, a formulação de hipóteses e objetivos e, sobretudo, a interpretação dos resultados. Mais do que uma exigência de formalidade, o método deve ajudar o pesquisador na busca pelo conhecimento científico (Lakatos e Marconi, 2001).

MÉTODO DE INVESTIGAÇÃO

Em ciências sociais existem muitas maneiras de fazer pesquisa. Dependendo do objetivo do estudo, qualquer estratégia escolhida apresentará vantagens e desvantagens entre si. O pesquisador deve levar em consideração três condições importantes para a tomada de decisão quanto ao método investigativo: tipo de questão da pesquisa; controle que o pesquisador possui sobre os eventos comportamentais; e foco em fenômenos históricos em oposição a contemporâneos.

O método de pesquisa pode ser do tipo exploratório, quando proporciona maior familiaridade com o problema com vistas a torná-lo explícito; descritivo, quando descreve as características de determinado grupo, população, organização ou fenômenos e relação entre as variáveis; e explicativo, quando identifica fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência de fenômenos. Embora cada estratégia tenha suas características distintas, isso não implica que os limites entre as estratégias sejam claros e bem delimitados, podendo haver sobreposições. Assim, esse trabalho utilizará o método do tipo descritivo-exploratório, já que se buscará, além de descrever as características do órgão e os resultados da execução orçamentária relacionados com o

planejamento estratégico, tentar explorar, por meio do estudo de caso, as principais medidas que possam ter levado ou não, dentro de uma perspectiva empírica, aos resultados de integração entre o planejamento estratégico com orçamento, obtidos pelo TSE.

Cabe mencionar que o motivo do estudo de caso considerar o Tribunal Superior Eleitoral foi pelo fato do presente autor ter feito parte do corpo de servidores efetivos desse órgão, mais precisamente da setorial orçamentária tendo, portanto, de facilidade na obtenção de informações para o desenvolvimento do trabalho.

Um fator importante para emprego da pesquisa exploratória neste trabalho é a possibilidade de utilização de diferentes métodos, como por exemplo: levantamento em fontes secundárias (bibliográficas, documentais, etc.), levantamentos de experiência, estudos de casos selecionados e observação informal.

O estudo de caso é uma estratégia adequada para estudos organizacionais e gerenciais em que o foco se coloca em questões do tipo “como” e “por que”; onde ocorre a observação de um fenômeno sobre o qual o pesquisador tem pouco controle; que seja de caráter contemporâneo, complexo e inserido em um contexto da vida real. Além desses aspectos, permite ao pesquisador um maior aprofundamento e compreensão do fenômeno preservando as características holísticas e significativas dos eventos da vida real. Dessa forma, o estudo de caso se caracteriza pela capacidade de lidar com uma completa variedade de evidências – documentos, artefatos, entrevistas e observações.

Ao contrário do que se possa imaginar, a pesquisa de estudo de caso pode incluir tanto estudos de caso único quanto de casos múltiplos e pode se basear em qualquer mescla de provas quantitativas e qualitativas. Nesse contexto, e considerando que o trabalho analisará documentações, relatórios, entrevistas, e normativos internos e externos, tanto da execução orçamentária quanto do processo de planejamento estratégico e do orçamento do órgão e, portanto, informações apenas descritivas, a abordagem da metodologia de pesquisa será qualitativa.

Esta pesquisa será desenvolvida em quatro etapas, que ordenadas de maneira intencional, contribuirão para uma análise aprofundada da questão na busca do atingimento dos objetivos estabelecidos.

A figura abaixo representa de forma sucinta as etapas previstas para o trabalho. Cada etapa foi concebida com o fim de formar um banco de dados que permitisse que o pesquisador fizesse uma análise ampla e completa do temas centrais do trabalho.

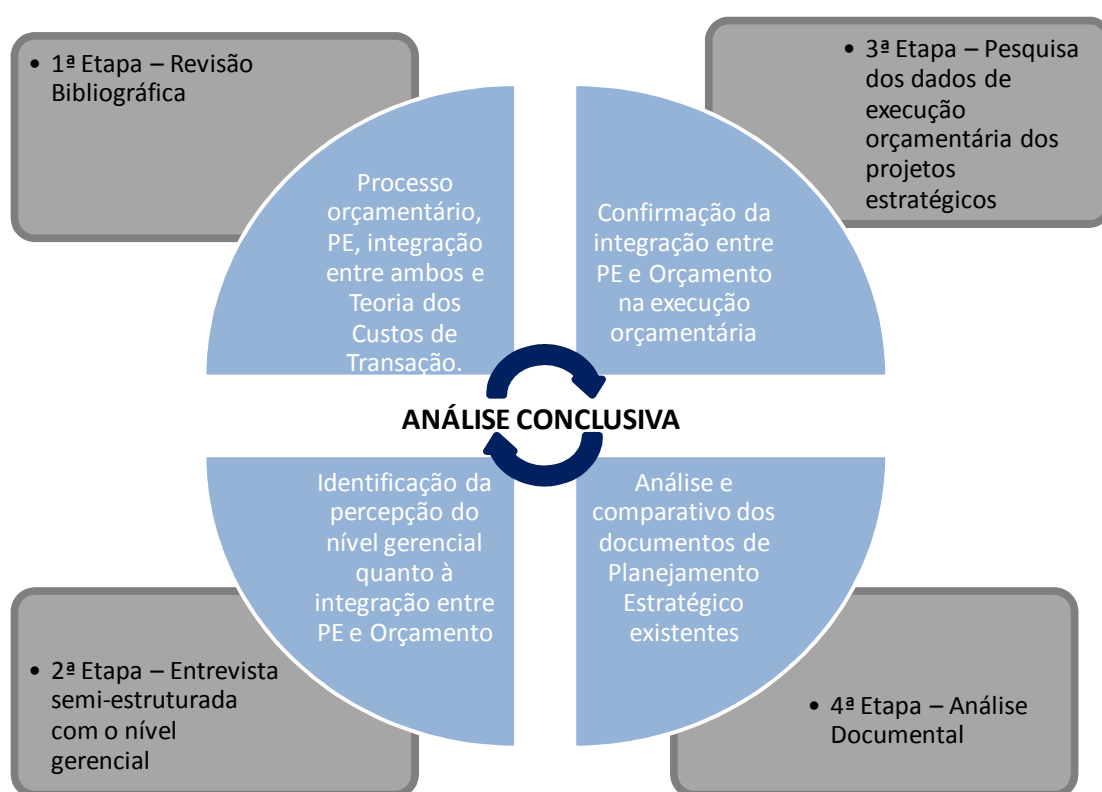


Figura 5 – Etapas da realização do trabalho de dissertação

Fonte: Elaboração própria

1ª Etapa – Revisão Bibliográfica

A pesquisa iniciou-se a partir de revisão bibliográfica a fontes externas e primárias de naturezas descritivo analítica dos temas: Orçamento e Processo Orçamentário; Integração entre Planejamento e Orçamento; e Planejamento Estratégico, conforme explanado no referencial teórico.

2ª Etapa – Entrevista Semi-Estruturada com o nível gerencial

Nessa etapa foi desenvolvida uma entrevista semi-estrutura com os principais titulares de cargos gerenciais do TSE. O objetivo primordial da entrevista foi o levantamento da percepção sobre a existência ou não de integração entre o planejamento estratégico e o orçamento. Na figura abaixo, do organograma oficial do TSE com adaptações do pesquisador, são demonstrados todos os cargos que participaram da referida entrevista. Ao todo foram 8 entrevistados, incluindo-se a Diretora-Geral da Corte Eleitoral, todos com alguma relação direta com o processo de planejamento e/ou orçamento. Com isso, pode-se afirmar que a amostra utilizada foi não-probabilística intencional.

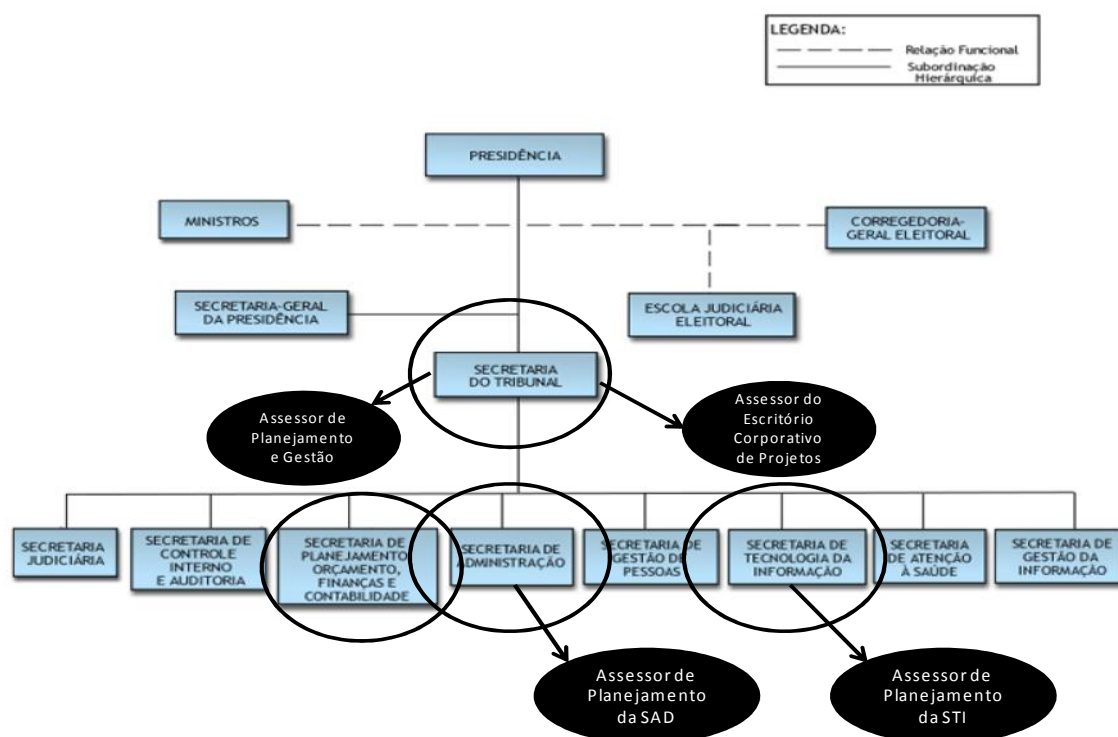


Figura 6 – Organograma do TSE

Fonte: TSE com adaptações do autor

O questionário foi elaborado com base nos aspectos teóricos levantados nos temas de processo orçamentário e planejamento estratégico com o intuito de identificar os motivos da existência ou não de integração entre planejamento e orçamento. Saber a percepção do nível gerencial quanto à metodologia BSC ser aplicável ao Tribunal e,

ainda, fazer um diagnóstico para saber se os recorrentes bons resultados na condução do processo eleitoral estão ou não ancorados no planejamento estratégico institucional.

Segundo Triviños (1987), a entrevista semi-estruturada é aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses que interessam a pesquisa, mas que ao mesmo tempo, podem oferecer um amplo campo de possíveis interrogativas à medida que se recebe as respostas do entrevistado. Como vantagens na utilização da pesquisa semi-estruturada, segundo Zanelli (2002), pode-se enumerar: a valorização da presença do pesquisador no entendimento dos entrevistados; a facilitação para que os conteúdos de interesse venham à tona; a possibilidade de identificar possíveis distorções; a percepção do quanto os entrevistados estão dispostos ou confiantes em partilhar suas experiências e conhecimentos, e na garantia da liberdade para enriquecer a investigação. Do lado da desvantagem, é possível mencionar a maior dificuldade na transcrição, compilação, reorganização e quantificação dos dados recolhidos.

3ª Etapa – Pesquisa dos dados de execução orçamentária dos projetos estratégicos

A coleta de dados ocorreu da extração de informações dos sistemas internos do Tribunal referente à proposta orçamentária: o SIGEPRO; à execução orçamentária: no sistema SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira); da integração entre planejamento e orçamento por meio dos Planos Internos: no SIGABrasil; e o processo de planejamento estratégico, que não utiliza sistema informatizado mas produz documentações importantes para a pesquisa.

4ª Etapa – Análise Documental

A análise documental teve como foco a realização de uma comparação entre os dois planejamentos estratégicos formais que o Tribunal possui, o do biênio 2009-2010 e o de 2010-2014. Iniciou-se com o levantamento de dados e informações nos documentos internos disponíveis na biblioteca do Tribunal, no portal da intranet, em relatórios de gestão e outros documentos internos. O pesquisador, apesar de ter sido nomeado recentemente em outro órgão público, possui certa facilidade na obtenção dos materiais necessários de pesquisa dada a sua situação de ex-servidor da Casa.

Os documentos podem constituir uma rica fonte de dados que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reexaminados buscando-se novas interpretações ou complementos. Sendo assim, retratam e fornecem dados sobre o contexto histórico, econômico e social do ambiente de estudo (Godoy, 1985).

Ao final das 4 etapas, foi realizada análise conclusiva por meio da elaboração dos resultados de pesquisa que visam responder aos objetivos específicos, a produzir as contribuições, ou seja, proposições ou diretrizes e apontar as possíveis limitações do trabalho.

ESTUDO DE CASO

Esta parte da dissertação tem como fim responder aos objetivos específicos da dissertação. Dessa forma, tratará de descrever com os detalhes necessários para o melhor entendimento, o processo orçamentário da Justiça Eleitoral, que contém o do Tribunal Superior Eleitoral, o processo de planejamento estratégico do TSE e analisar as medidas de integração entre o orçamento e planejamento. Antes, porém, perpassará o marco legal do processo orçamentário federal e algumas considerações técnicas sobre o orçamento no TSE.

É importante esclarecer que, para fins de análise, foram tomados em consideração os exercícios financeiros de 2009 e 2010, anos em que o TSE criou e implementou dois Planejamentos Estratégicos. O primeiro, na gestão do Ministro Carlos Ayres Britto, de 2009-2010 e o segundo, na gestão do Ministro Enrique Ricardo Lewandowski, de 2010-2014. O ano de 2011 não foi levado em consideração para não prejudicar as análises com um ano ainda em andamento. Cabe mencionar também que a Presidência do TSE é mudada a cada biênio, com mandato iniciando-se na terceira semana do mês de abril. Assim, o Ministro Brito esteve à frente no biênio 2008-2010 e o seu sucessor estará de 2010-2012.

CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS SOBRE O ORÇAMENTO

Para o melhor embasamento do leitor no processo orçamentário Federal utilizado pelo TSE, serão necessários alguns entendimentos quanto a nomenclaturas e conceituações das peculiaridades existentes na área de orçamento. Nesse contexto, o Manual Técnico de Orçamento – MTO, publicação anual da Secretaria de Orçamento Federal que apóia os órgãos dos três poderes e auxilia o processo orçamentário federal tornando-o mais transparente e participativo, será a fonte de consulta aos detalhamentos necessários.

Primeiramente, cabe destacar que o TSE por não ser órgão onde a arrecadação de receitas seja uma atividade principal, apenas secundária, a estrutura do orçamento

tem foco nas despesas e está estruturada em Programas, na verdade, no PROGRAMA Gestão do Processo Eleitoral. Segundo o MTO, o programa é: “o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores instituídos no plano, visando à solução de um problema ou o atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade.”

Ainda segundo o MTO, “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.”

Há uma série de informações sobre o Programa que são prestadas à sociedade quando da publicação da Lei Orçamentária, entre elas pode-se citar: órgão e unidade responsável, denominação, problema a ser resolvido, objetivo do programa, público-alvo, justificativa para o programa, estratégia de implementação, indicador entre outros.

Para o atendimento dos objetivos dos Programas o orçamento utiliza a AÇÃO, que vem a ser, segundo o MTO: “A ação é operação da qual resultam produtos (bens ou serviços), que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Incluem-se também no conceito de ação, as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da Federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, entre outros, e os financiamentos.” As ações são classificadas também conforme o MTO, nas características a seguir:

a) Atividade

É um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo. Exemplo: “Fiscalização e monitoramento das Operadoras de Planos e Seguros Privados de Assistência à Saúde”.

b) Projeto

É um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais

resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo. Exemplo: “Implantação da rede nacional de bancos de leite humano”.

c) Operação Especial

Despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços Exemplos: Amortização, juros, encargos e rolagem da dívida contratual e mobiliária; Pagamento de aposentadorias e pensões; Transferências constitucionais ou legais por repartição de receita; etc.

Na base do sistema de orçamento a estrutura programática se divide em Programa - campo com quatro dígitos que os identifica e Ação e subtítulo - identificada por um código alfanumérico de oito dígitos:



Figura 7 – Estrutura numérica do ação e subtítulo

Fonte: Manual Técnico de Orçamento

No orçamento do TSE, o programa sob sua responsabilidade, Gestão do Processo Eleitoral (0570), utiliza principalmente as ações do tipo **atividades** (primeiro dígito par) e **projetos** (primeiro dígito ímpar). Nesses últimos, encontram-se, mormente, as construções de cartórios eleitorais e de edifícios-sede ou anexos. Há também ações orçamentárias consideradas padronizadas pela União que atendem à maior parte do custeio e investimento da máquina pública, entre elas cita-se: 2272 – Gestão e Administração do Programa (GAP) e 4091 – Capacitação de Recursos Humanos. Algumas ações orçamentárias específicas da Justiça Eleitoral que também englobam

custeio e, em alguns casos investimentos, são: 2365 - Atualização e Manutenção do Sistema de Votação e Apuração, 2058 - Divulgação dos Atos do Poder Judiciário e dos Serviços Essenciais à Justiça – TV Justiça; 7832 - Implantação do Sistema de Automação de Identificação do Eleitor; 7125 - Construção do Edifício-Sede do Tribunal Superior Eleitoral em Brasília e 4269 – Pleitos Eleitorais. Nessa última estão concentradas todas as despesas direcionadas para as eleições municipais e gerais.

Os subtítulos servem para especificar a localização física da ação e isso permite maior controle governamental e social sobre a implantação das políticas públicas e a evidencição dos custos e impactos da ação governamental. Segundo o MTO, “A localização do gasto poderá ser de abrangência nacional, no exterior, por Região (Norte, Nordeste, Centro Oeste, Sudeste, Sul), por Estado ou Município ou, excepcionalmente, por um critério específico, quando necessário.”

Para o contexto do presente trabalho é importante mencionar que a despesa pública, na lei orçamentária e por exigência da Lei nº 4.320/64, são apresentadas segundo a sua natureza, ou seja, um conjunto de informações que formam o código que é conhecido como classificação por natureza da despesa e informa a categoria econômica da despesa, o grupo a que ela pertence, a modalidade de aplicação e o elemento.

Na base do sistema de orçamento o campo que se refere à natureza da despesa contém um código composto por seis algarismos:

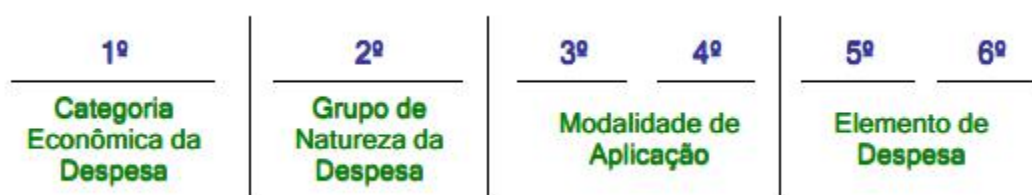


Figura 8 – Estrutura numérica da natureza da despesa
Fonte: Manual Técnico de Orçamento

Para o objetivo desse trabalho são importantes apenas as duas primeiras classificações, categoria econômica da despesa e o grupo natureza da despesa.

A categoria econômica da despesa é dividida em dois tipos, as despesas **correntes** (3) e de **capital** (4). As correntes correspondem a todas as despesas que não contribuem para a formação ou aquisição de um bem de capital, são, portanto, aquelas que ajudam na manutenção da administração dos órgãos. Estão inseridas nas despesas correntes os Grupos Natureza da Despesa - GND: (1-PES) **pessoal e encargos sociais**, isto é, aquelas despesas orçamentárias com pagamento de pessoal ativo, inativo, pensionistas, cargos, empregos e funções civis e militares dos três poderes com quaisquer espécies remuneratórias; (2-JED) **juros e encargos das dívidas**, Despesas orçamentárias com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária. e, por último, (3-ODC) **outras despesas correntes**, que englobam aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

As despesas orçamentárias de capital contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital e estão inclusos os seguintes GNDs: (4-INV) – **investimentos**, despesas com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente; (5-IVF) **inversões financeiras**, aquisição de imóveis ou bens de capital, em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis nesse grupo; e (6-AMD) **amortização da dívida**, aquelas despesas com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária; e, por fim, a (9-REC) **reserva de contingência**, destinadas ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos, bem como eventos fiscais imprevistos, inclusive a abertura de créditos adicionais.

Por ser um órgão mais executor de despesas, os GNDs mais utilizados na Justiça Eleitoral são os de número 1, 3 e 4, ou seja, pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes e investimentos, respectivamente.

Para o escopo do presente trabalho, é necessário ditar a importância dos Planos Internos (PI), pois eles são o elo de integração planejamento estratégico e orçamento no TSE. Não estão inseridos no MTO, são um instrumento de ligação entre a execução orçamentária e as definições gerenciais e de controle de cada órgão. Não são uma obrigatoriedade da administração pública, apenas auxiliam na visualização de planos ou estrutura estratégica de cada órgão que queira utilizá-lo. Segundo o Manual de Procedimentos para Cadastramento do PI, “O Plano Interno é um instrumento de planejamento que permite o detalhamento pormenorizado de dotações orçamentárias para atender ao acompanhamento gerencial interno da execução orçamentária de uma programação.”

O Plano Interno é agregado à célula orçamentária, no SIAFI, quando do detalhamento do orçamento no momento do pré-empenho ou do empenho da despesa, visando o acompanhamento gerencial da execução orçamentária desejado pelo gestor. Sendo utilizado no SIAFI, é ele quem mostrará nos relatórios de execução quando um determinado gasto está vinculado com uma estratégia que o órgão correspondente defina. Os PIs do TSE serão analisados em momento oportuno.

Ainda sobre o Plano Interno, cabe mencionar que é um código livre o que significa que é criado e gerenciável pela área de orçamento do órgão e não está vinculado a aspectos contábeis ou financeiros no SIAFI. Para cada empenho é possível vincular-se apenas um PI. Assim, para que se possa controlar a execução pelo PI é preciso criar procedimentos internos e externos (com fornecedores), com o fim de caracterizar as iniciativas e projetos estratégicos. Outra possibilidade no processo de integração planejamento e orçamento é classificar os projetos estratégicos como categorias de programação – ações estratégicas, o que precisa ser feito no momento da programação da proposta orçamentária, ou posteriormente, desde que autorizado pela área orçamentária.

As ações estratégicas, de acordo à priorização estabelecida pelo TSE, apresentada no quadro 2 a seguir, estão na última linha de prioridades do limite orçamentário, o que mostra, conseqüentemente a baixa probabilidade de sobra de recursos para atendimentos dessas iniciativas.

O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

Essa justiça federal especializada, a Justiça Eleitoral, é composta por 28 unidades, 27 Tribunais Regionais Eleitorais de cada estado e o Tribunal Superior Eleitoral. Todas possuem autonomia administrativa e orçamentária estabelecidas pela Constituição Federal, mas com certas limitações e controle, exercidos, no que tange ao orçamento, pelo órgão setorial que disciplina as questões afetas e é responsável pela consolidação e negociação com o órgão central de orçamento.

As atividades do processo orçamentário do Governo Federal são organizadas pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - SOF/MP que atua como órgão central, sendo responsável pela consolidação do Orçamento Geral da União - OGU e seu encaminhamento ao Congresso Nacional.

No âmbito da Justiça Eleitoral, os Tribunais Regionais Eleitorais de cada unidade da Federação representam as Unidades Orçamentárias (UO). O papel de Setorial cabe à Secretaria de Planejamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade do TSE, a SOF/TSE. Dessa forma, os Regionais e a Secretaria de Administração do TSE, operam sob orientação normativa e supervisão técnica da Unidade Setorial de Orçamento, sem prejuízo de suas autonomias administrativas.

A proposta orçamentária anual é iniciada a partir de comunicação da SOF/MP que indica o cronograma com as fases, datas e os responsáveis pelas atividades. Antes disso, no entanto, a setorial orçamentária do TSE se antecipa na comunicação com os Tribunais Regionais, sobre os sistemas e processos internos necessários desde a iniciação até a conclusão do ciclo orçamentário. São ao todo, 28 unidades orçamentárias e, portanto, 28 “propostas orçamentárias” que cada Regional constrói com a ajuda, controle e supervisão da setorial orçamentária. Ao final do processo tudo é consolidado na Proposta Orçamentária da Justiça Eleitoral, uma única peça que será levada ao Plenário do Tribunal para aprovação dos Ministros do TSE.

A setorial orçamentária da Justiça Eleitoral (JE) é a responsável pela divulgação do cronograma da proposta orçamentária anual da JE e tem a prerrogativa de planejamento, comunicação e organização de todo o processo orçamentário da Justiça

Eleitoral. Para levar a cabo o processo desde o planejamento até a programação o TSE desenvolve e mantém um sistema, o SIGEPRO – Sistema de Acompanhamento e Gerenciamento da Proposta Orçamentária, utilizado por todas UOs. O SIGEPRO possui as fases de planejamento, análise qualitativa, análise quantitativa e programação orçamentária e é nesse sistema que os limites de cada UO são pré-definidos. A seguir, um detalhamento do processo orçamentário no TSE. Todos os anos, geralmente em março, a setorial de orçamento divulga o cronograma de atividades da proposta orçamentária. Uma das primeiras atividades é a atualização e divulgação do manual do SIGEPRO com as novas funcionalidades do sistema e a organização de um treinamento, em Brasília, com os principais técnicos de orçamento dos TREs para apresentar e sanar eventuais dúvidas dessas evoluções do sistema. Após o treinamento, é aberta a fase de planejamento da proposta que começa com o cadastramento, no sistema, pelas UOs, das ações estratégicas com ou sem visibilidade orçamentária. Essas ações devem, necessariamente, estar relacionadas a um dos oito temas estratégicos definidos pela Setorial. O objetivo dessa fase de planejamento orçamentário é buscar a racionalidade na distribuição de recursos entre os TREs e a priorização das atividades consideradas estratégicas em cada Órgão.

A setorial de orçamento para avaliar as ações estratégicas inseridas no SIGEPRO se baseia em oito temas ou, conforme nomenclatura interna, **questões estratégicas** (que não possuem correspondência obrigatória no planejamento estratégico institucional), são elas:

1. Segurança do Processo Eleitoral;
2. Infraestrutura Imobiliária;
3. Atendimento ao Eleitor;
4. Gestão de Pessoas;
5. Ações Jurisdicionais e Correicionais;
6. Ações Institucionais;
7. Infraestrutura de Tecnologia da Informação; e,
8. Modernização Administrativa.

Em seguida, é feita uma análise qualitativa do programa, indicadores e ações da Justiça Eleitoral, também no SIGEPRO, pela Setorial. Concomitante, é levada a cabo

uma revisão do Plano Plurianual – PPA com a elaboração do cadastro anual de projetos da JE. Esses projetos passam por análise e aprovação do Órgão Central de Orçamento e compreendem todas as construções, ampliações e reformas em cartórios eleitorais ou edifícios-sede e anexos em todo o país. Antes da aprovação em nível federal a setorial revisa todos os lançamentos de cada Regional. É interessante frisar que desde 2009 o órgão responsável pelo gerenciamento do PPA, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – SPI/MP, não enviou projeto de lei de revisão do PPA ao Congresso Nacional, o que impossibilita qualquer inclusão de projetos com início e fim maiores que um exercício financeiro. A justificativa, segundo técnicos, é a priorização dos projetos constantes do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento.

Após a análise qualitativa e aprovação das ações estratégicas no SIGEPRO, as unidades orçamentárias fazem o respectivo lançamento no SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. Esse sistema é o repositório de integração dos sistemas e processos de planejamentos e orçamento federais de todos os órgãos e poderes da União.

Terminada a fase de planejamento é aberta a de programação das despesas no SIGEPRO. Nela, cada UO passa a dar valor monetário a cada uma de suas despesas previstas. Aqui, a setorial de orçamento do TSE demonstrará qual o tamanho do limite de recursos necessários para a gestão do Programa da Justiça Eleitoral – Gestão do Processo Eleitoral. A fim de subsidiar o processo de negociação de recursos junto à SOF/MP, é considerada, também, a capacidade de execução orçamentária das despesas de custeio dos Tribunais Eleitorais nos anos anteriores. Para chegar a esse valor global são levados em conta ainda importantes normativos que disciplinam os critérios de alocação dos recursos. Para isso, a LDO 2011¹ determina que sejam observados para as despesas correntes e de capital, os seguintes passos:

Art. 18. Os Poderes Legislativo e Judiciário e o MPU terão, como parâmetro para as despesas classificadas nos GNDs 3 – Outras Despesas Correntes, 4 – Investimentos e 5 – Inversões Financeiras, para fins de elaboração de suas respectivas propostas orçamentárias para 2011, o conjunto das dotações fixadas na Lei Orçamentária, com as alterações decorrentes dos créditos suplementares e especiais, aprovados até 30 de junho de 2010.

¹ Essa regra, apesar de ser a constante da LDO de 2011 vem sendo respeitada desde da LDO de 2009.

§ 1º Serão excluídas do conjunto das dotações a que se refere o caput deste artigo aquelas destinadas:

I - à construção e à aquisição de imóveis, desde que não tenham sido provenientes de cancelamentos de dotações de outras despesas correntes dos Poderes e órgão referidos no caput deste artigo; (...)

VII - à realização de eleições pela Justiça Eleitoral.

§ 2º Aos valores estabelecidos de acordo com o caput deste artigo e o § 1º serão acrescidas as dotações destinadas às despesas:

I - da mesma espécie das mencionadas no § 1º deste artigo e pertinentes ao exercício de 2011, exceto as de que trata o inciso I do referido parágrafo;

II - de manutenção de novas instalações em imóveis cuja aquisição ou conclusão esteja prevista para o exercício de 2010 e 2011, inclusive em imóveis cedidos por outros entes da Federação;

Além do dispositivo acima, deve-se observar também o artigo 22, da mesma lei, que trata da precedência da alocação de recursos diante de ações orçamentárias em andamento e novas demandas das unidades orçamentárias.

Art. 22. O Projeto e a Lei Orçamentária de 2011 e os créditos especiais, observado o disposto no art. 45 da Lei Complementar nº 101, de 2000, somente incluirão ações ou subtítulos novos se:

I - tiverem sido adequada e suficientemente contemplados:

a) as ações constantes da Seção I do Anexo IV desta Lei;

b) as ações relativas ao custeio administrativo e operacional da administração pública federal; e

c) os projetos e respectivos subtítulos em andamento;

II - os recursos alocados, no caso dos projetos, viabilizarem a conclusão de uma etapa ou a obtenção de uma unidade completa, considerando-se as contrapartidas de que trata o art. 39, § 1º, desta Lei; e

III - a ação estiver compatível com o Plano Plurianual para o período 2008-2011.


§ 1º Serão entendidos como projetos ou subtítulos de projetos em andamento aqueles, constantes ou não da proposta, cuja execução financeira, até 30 de junho de 2010, ultrapassar 20% (vinte por cento) do seu custo total estimado.

§ 2º Entre os projetos ou subtítulos de projetos em andamento, terão precedência na alocação de recursos aqueles que apresentarem maior percentual de execução física.

Para auxiliar na definição dos limites monetários de cada UO, foi obedecida a ordem de prioridade constante do quadro a seguir. Como se poderá verificar, as ações estratégicas do TSE relacionadas ao custeio da máquina e alguns investimentos estão no

último degrau de priorização. GAP quer dizer Gestão e Administração do Programa e são, de forma geral, aproximadamente 80% dos gastos do Programa, excluindo-se as despesas com pessoal e obras, tais como, construção de cartórios eleitorais. No quadro de priorização todas as categorias de programação estão inseridas na ação orçamentária GAP, exceto a 3, que está vinculada a Capacitação de Recursos Humanos. É perceptível, dessa forma, que a aprovação de ações estratégicas que não as de projetos (construção de cartórios eleitorais, edifícios-sede e anexos que possuem visibilidade própria na lei de orçamento) dependerão de espaço orçamentário para sua consecução.

Quadro de priorização das categorias de programação		
Ordem de Priorização	Descrição	Detalhamento
1	Manutenção Geral.	Despesas ordinárias com a manutenção da estrutura administrativa atual.
2	Funcionamento de Ação Estratégica.	Gastos decorrentes do início do funcionamento de um imóvel recém-construído ou adquirido. No exercício seguinte, a despesa integrará a base de manutenção geral.
3	Ações Estratégicas – Capacitação de Recursos Humanos.	Dispêndios com o desenvolvimento do corpo funcional.
4	Ações Estratégicas em Andamento.	Projetos em execução, com visibilidade orçamentária ou não.
5	Assunção de Gastos.	Assunção de despesas de manutenção anteriormente custeadas por outros órgãos.
6	Ações Estratégicas – Demais Ações Estratégicas GAP.	Demais projetos que contribuem para o aperfeiçoamento do serviço prestado pela Justiça Eleitoral. São projetos sem visibilidade orçamentária financiados na ação Gestão e Administração do Programa.



Em "Manutenção Geral", foram priorizados os agregadores de gasto nesta ordem

Manutenção da Infraestrutura Física;

Operação dos Serviços Administrativos;

Operação dos Serviços de Informática;

Manutenção Médica;

Reaparelhamento.

Quadro 2 – Priorização das categorias de programação na proposta orçamentária do TSE. **Fonte:** TSE, elaborado pelo autor.

Ao final da programação das despesas, a setorial passa à análise dos valores sugeridos por cada Regional, ainda dentro da fase qualitativa no SIGEPRO. Durante esse processo de análise, a setorial faz uma solicitação de pré-limite ao Órgão Central de Orçamento com o fim de subsidiar as negociações no âmbito da Justiça Eleitoral. Até a divulgação dos limites finais pela SOF/MP, são realizadas reuniões com os Secretários de Orçamento de todos os Tribunais Regionais Eleitorais, com o objetivo de compreender as demandas e estabelecer as prioridades, além de propiciar maior

integração do Sistema de Orçamento da Justiça Eleitoral, a partir da parceria entre o Órgão Setorial e as Unidades Orçamentárias. Com essa iniciativa, a SOF/TSE identifica necessidades imprescindíveis dos Tribunais, verifica as ações ou iniciativas passíveis de redução ou até de escalonamento em exercícios financeiros posteriores, diluindo o impacto no limite global.

De posse das avaliações internas e específicas de cada UO e após as reuniões, a Setorial prepara o relatório para reunião e discussão com a Secretaria de Orçamento Federal. Após a divulgação do limite oficial, a setorial inicia o processo de reavaliação dos valores de cada unidade orçamentária, entre elas o Tribunal Superior Eleitoral. É a fase quantitativa que se inicia para que cada Regional e o TSE possam fazer os ajustes conforme o limite definido pelo Órgão Central de Orçamento. Findos os ajustes, é necessário o fechamento de cada proposta no SIGEPRO e posterior lançamento no SIOP. Por fim, a SOF/TSE mais uma vez revisa os lançamentos no SIOP, prepara e organiza a montagem do relatório, processo e os compact disk com os anexos e detalhamento de todos lançamentos efetuados no sistema interno da proposta da JE, o SIGEPRO. Envia a proposta para aprovação pelo Plenário do Tribunal Superior Eleitoral e, em seguida, ao Conselho Nacional de Justiça, órgão responsável pela consolidação das propostas orçamentárias do Poder Judiciário Federal.

Para melhor visualização de todo o processo, inclusive com datas aproximadas, abaixo um quadro com o cronograma da proposta orçamentária da Justiça Eleitoral, que contém a do TSE.

CRONOGRAMA DE ATIVIDADES DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA DA JUSTIÇA ELEITORAL																				
EVENTO		RESP.	MARÇO			ABRIL			MAIO			JUNHO			JULHO			AGOSTO		
1	SIGEPRO - manual e treinamento	SETORIAL	9 a 12																	
2	SIGEPRO - abertura da proposta	SETORIAL		15																
3	Cadastramento das ações estratégicas no SIGEPRO - fase Planejamento UO	UO	15 a 31																	
4	Análise qualitativa do programa, indicadores e ações da JE - Planejamento SIGEPRO	SETORIAL			1 a 15															
5	PPA - Revisão do Plano Plurianual e elaboração do cadastro anual de projetos	SETORIAL			1 a 14															
6	Revisão das ações pendentes no SIGEPRO	SETORIAL				16 a 23														
7	Lançamento no SIOP das ações estratégicas aprovadas no SIGEPRO	UO						3 a 11												
8	Lançamento no SIOP das ações estratégicas aprovadas no SIGEPRO	SETORIAL							12 a 21											
9	SIGEPRO - programação das despesas	UO						26 a 9/5												
10	Análise Setorial da programação orçamentária no SIGEPRO - Qualitativa.	SETORIAL							10 a 31											
11	Solicitação de Pré Limites para SOF	SETORIAL							14											
12	Ajustes conforme divulgação dos limites SOF/MP - Quantitativa.	SETORIAL										5 a 10								
13	Ajustes quantitativo, fechamento da proposta no SIGEPRO e lançamento no SIOP	UO											12 a 22							
14	Revisão dos lançamentos no SIOP	SETORIAL												23 a 28						
15	Proposta - organização de montagem do relatório, processo e CD com anexos	SETORIAL												23 a 29						
16	Envio da proposta para o pleno do TSE	SETORIAL																3		

Quadro 3 – Cronograma de atividades da Proposta Orçamentária do TSE. **Fonte:** TSE com adaptações do autor.

Após delineamentos consubstanciados no Planejamento Estratégico Nacional, contidos na Resolução nº 70 do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, que dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e de grande discussão com tribunais de todo Brasil, o planejamento estratégico do TSE visa contribuir para o alinhamento estratégico nacional e para a sinergia das ações do Poder Judiciário.

Conforme mencionado anteriormente, foram desenvolvidos no Tribunal Superior Eleitoral dois Planejamentos Estratégicos, o primeiro para o biênio 2009-2010 e o segundo para o quadriênio 2010-2014. Esse último abrangendo o período de 5 anos, como dispôs a Resolução nº 99 também do CNJ, para que seja de abrangência mínima de 5 anos. Assim, serão analisados de forma individual e comparativa ambos PEs, conforme a necessidade e relevância do assunto.

A metodologia utilizada pelos dois planejamentos estratégicos do TSE foi o BSC. No primeiro passo foi feita uma análise SWOT, também denominada análise de cenários, onde os ambientes internos e externos foram diagnosticados. Após, são estabelecidos a visão de futuro, missão e valores. Em seguida, as perspectivas ou temas, os objetivos, metas e indicadores. Por último são definidos todos os projetos e iniciativas estratégicas.

Algumas diferenças, no entanto, podem ser verificadas entre os dois planos. Uma característica importante do primeiro planejamento estratégico foi o nível de envolvimento dos cargos gerenciais e tático-operacionais em cada etapa do processo, o que não pode ocorrer na versão de 2010-2014, pelo menor tempo utilizado para a completa finalização, pois a nova administração buscou iniciar seus trabalhos com o planejamento estratégico definido e analisado pelos cargos diretivos do TSE. Essa diferenciação é mostrada no quadro abaixo. O resultado disso, no caso do PE 2009-2010, foi uma maior participação e envolvimento de todos os níveis hierárquicos do Tribunal no processo de decisão de algumas etapas do planejamento estratégico. Essa maior participação corrobora o que sugeriu Mintzber (2004), quando em sua quarta abordagem conceitual de planejamento trata da necessidade de se tomar o planejamento como tomada de decisão integrada.

Nível dos Cargos envolvidos no Processo de Criação do Planejamento Estratégico TSE		
Planejamento Estratégico	2009-2010	2010-2014
Análise SWOT	Tático-Operacional	Não consta
Visão, Missão e Valores	Gerencial-Estratégico	Gerencial-Estratégico
Objetivos, Metas e Indicadores	Gerencial-Estratégico	Gerencial-Estratégico
Projetos e Iniciativas estratégicas	Tático-Operacional	Gerencial-Tático

Quadro 4 – Nível dos cargos envolvidos no processo de criação dos Planejamentos Estratégicos no TSE. **Fonte:** Elaborado pelo autor

Outra diferença foi a falta de definição dos cenários, ou análise SWOT, pelo PE mais recente, o de 2010-2014. Esse fato, entretanto, não pode ser observado como aspecto negativo, apenas incompleto.

No primeiro PE, contudo, foram definidas de forma a manter uma semelhança com a metodologia original. Assim, as perspectivas foram: cidadão/partes beneficiadas cuja referência é clientes, processos internos, aprendizado e crescimento e orçamento, tida como perspectiva financeira, na versão de Kaplan e Norton. Como poderá ser verificado no Mapa Estratégico do Biênio 2009-2010, na figura a seguir.

MAPA ESTRATÉGICO

| BIÊNIO 2009/2010 |

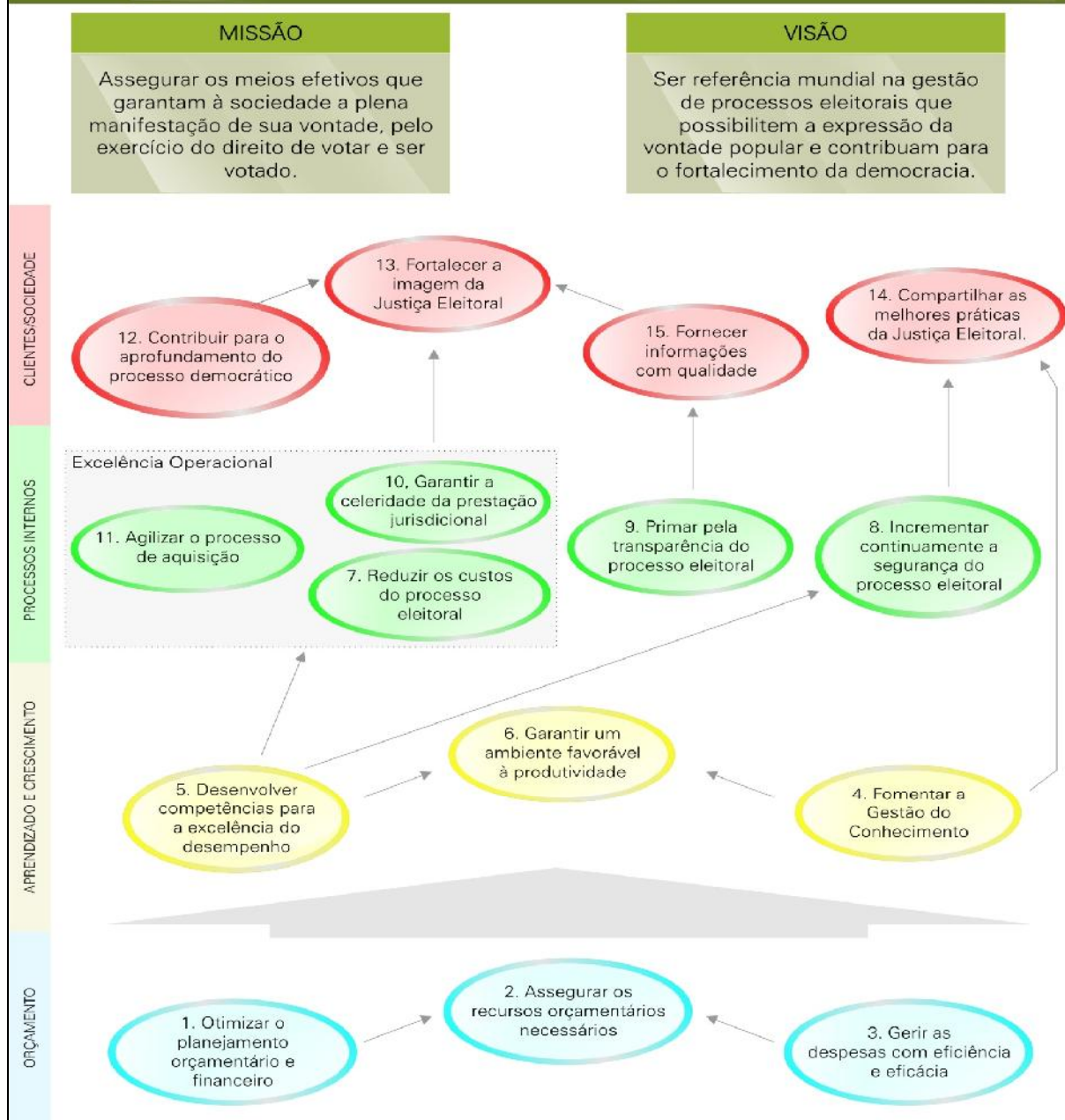


Figura 9 – Mapa Estratégico do Planejamento Estratégico biênio 2009-2010

Fonte: TSE

No PE de 2010-2014, foram definidos temas específicos para o estabelecimento dos objetivos estratégicos, conforme poderá ser verificado no Mapa Estratégico abaixo:

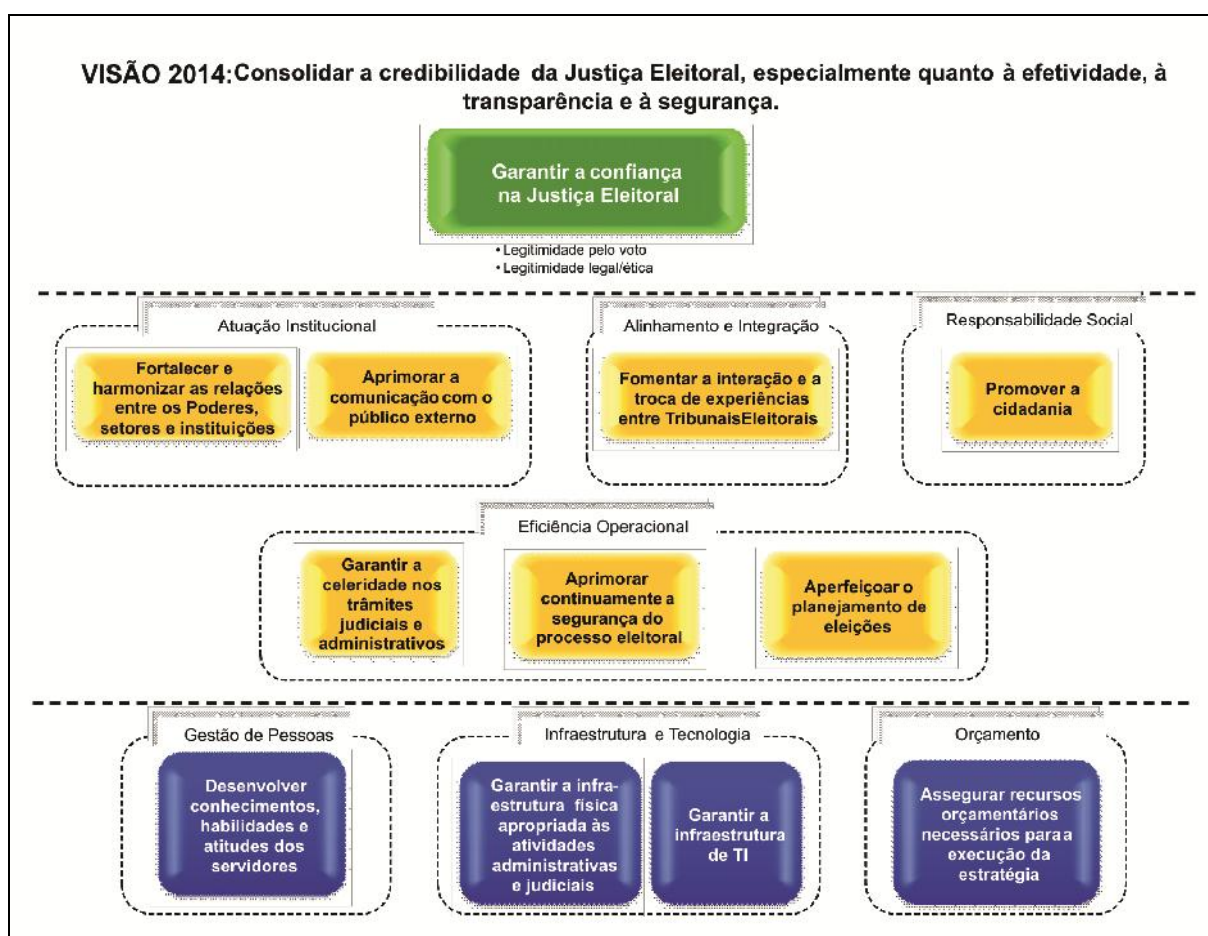


Figura 10 – Mapa Estratégico do Planejamento Estratégico 2010-2014

Fonte: TSE

Embora o PE mais recente não contemple as perspectivas, apenas aponta temas, é possível estabelecer-se uma correlação dos temas definidos com as perspectivas da metodologia original do BSC, conforme se verifica no quadro seguinte.

TEMAS <=> PERSPECTIVAS BSC	
Planejamento Estratégico 2010-2014	
Tema	Perspectiva do BSC
Sociedade	Clientes
Responsabilidade Social	
Atuação institucional	
Infraestrutura e tecnologia	Processos Internos
Eficiência operacional	
Alinhamento e integração	Aprendizado e crescimento
Gestão de Pessoas	
Orçamento	Financeira

Quadro 5 – Correlação dos temas do Planejamento Estratégico 2010-2014 com as perspectivas do BSC. **Fonte:** Elaborado pelo autor.

Segundo demonstrado nos mapas estratégicos acima, os objetivos definidos em cada PE, apesar de serem classificados de maneira distinta, um seguindo a metodologia original, por perspectivas, e o outro não; de forma geral, no entanto, são relativamente semelhantes, havendo uma correlação entre esses objetivos estratégicos, por semelhança de assunto, como pode-se notar no próximo quadro a seguir. Na parte inferior, em branco, encontram-se os objetivos estratégicos sem correlação. Nesses, os assuntos do primeiro planejamento se percebe uma preocupação maior com os custos, no planejamento mais recente, enfatiza-se a garantia de recursos para processos-chave do TSE, ou seja, tecnologia da informação e o processo eleitoral, que engloba tanto os aspectos jurisdicionais quanto administrativos.

Os objetivos estratégicos que se assemelham nos dois planos estabelecidos pelo TSE, tratam dos seguintes temas: melhoria no planejamento estratégico institucional e das eleições; assegurar os recursos orçamentários para implantação da estratégia; desenvolver recursos humanos por meio de uma melhor gestão do conhecimento e de competências; zelar pela segurança do processo eleitoral; primar pela transparência no processo eleitoral que garantirá confiança na JE; melhorar comunicação com a sociedade com informações de qualidade; garantir a celeridade nos processos internos; fortalecer a imagem da JE e relação entre poderes e, por fim, fomentar interação entre TREs pela troca de melhores práticas.

As iniciativas e projetos estratégicos, por serem em grande número e fazerem parte da análise documental para o diagnóstico da real integração entre o orçamento e planejamento estratégico, serão analisados na parte da aplicação da pesquisa e também estará constante dos anexos deste trabalho.

COMPARATIVO DOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	
2009-2010	2010-2014
Objetivo estratégico	Objetivo estratégico
1. Otimizar o Planejamento Estratégico e Financeiro	8. Aperfeiçoar o planejamento das eleições
2. Assegurar os recursos orçamentários necessários	12. Assegurar os recursos orçamentários necessários para a execução da estratégia
4. Fomentar a gestão do Conhecimento	9. Desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes dos servidores
5. Desenvolver competências para a excelência do desempenho	
6. Garantir um ambiente favorável à produtividade	
8. Incrementar continuamente a segurança do processo eleitoral	7. Aprimorar continuamente a segurança do processo eleitoral
9. Primar pela transparência do processo eleitoral	1. Garantir a confiança na Justiça Eleitoral
14. Fornecer informações com qualidade	3. Aprimorar a comunicação com o público externo
10. Garantir a celeridade da prestação jurisdicional	6. Garantir a celeridade nos trâmites
11. Agilizar o processo de aquisição	
13. Fortalecer a imagem da Justiça Eleitoral	2. Fortalecer e harmonizar as relações entre os Poderes, setores e instituições
15. Compartilhar as melhores práticas da Justiça Eleitoral	4. Fomentar a interação e a troca de experiências entre Tribunais Eleitorais
3. Gerir as despesas com eficiência e eficácia	5. Promover a cidadania
7. Reduzir os custos do processo eleitoral	10. Garantir a infraestrutura física apropriada às atividades administrativas e judiciais
12. Contribuir para o aprofundamento do processo democrático	11. Garantir a infraestrutura de Tecnologia da Informação

Quadro 6 – Comparativo dos objetivos estratégicos dos planejamentos do TSE

Fonte: Elaborado pelo autor.

Por último, cabe mencionar que há um descompasso entre a questão da temporalidade quando do início de cada processo, seja de planejamento estratégico ou orçamento. Enquanto o orçamento é anual e inicia-se, geralmente em março com duração de 5 meses, ou seja, finalizando em julho, o processo de planejamento ocorre quase sempre no início de cada gestão administrativa do TSE, a cada dois anos. Contudo, os planejamentos não tiveram ciclo bem definidos, um iniciou antes mesmo do início da gestão e o outro após o início. A visualização de questão temporal pode ser verificada no quadro abaixo:

Comparação da temporalidade nos Processos de Planejamento Estratégico e da Proposta Orçamentária Anual												
Meses	jan	Fev	Már	Abril	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez
Planejamento Estratégico 2009-2010												
Planejamento Estratégico 2010-2014												
Processo da Proposta Orçamentária Anual												

Quadro 7 – Comparativo da temporalidade nos processos de planejamento estratégico com a proposta orçamentária do TSE.

Fonte: Elaborado pelo autor.

APLICAÇÃO DA PESQUISA

ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

Foram feitas entrevistas semi-estruturadas (ver anexo I) aos gestores do TSE cujas atribuições têm relacionamento com o processo orçamentário e de planejamento estratégico.

Os cargos são:

- Diretora-Geral (DG);
- Secretário de Planejamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade (SOF);
- Secretário de Administração (SAD);
- Secretário de Tecnologia da Informação (STI)
- Assessora de Planejamento da SAD;
- Assessor de Planejamento da STI;
- Assessor do Escritório Corporativo de Projetos (ECP);
- Assessor-Chefe da Assessoria de Planejamento e Gestão da DG.

Os resultados apresentados a seguir foram divididos em tópicos baseados nas perguntas tabuladas e transcritas das entrevistas aos gestores, tomando-se em consideração a ligação das respostas com o referencial teórico e com os objetivos da dissertação. É importante mencionar que, para efeito de avaliação das entrevistas, foi levado em consideração apenas o planejamento estratégico atual, ou seja, o relativo a 2010-2014.

1. Descrição do processo de planejamento estratégico e a metodologia aplicada

O Planejamento Estratégico do TSE está apenas no segundo ciclo bianual de existência, ou seja, somente a partir de 2009 que a Corte Eleitoral passou a conviver e estabelecer um processo e documento efetivos de Planejamento Estratégico (PE). Nesse contexto e apesar de serem gestões de Presidentes distintos, a metodologia utilizada foi a mesma, o BSC.

Tal como mencionado no referencial teórico sobre planejamento estratégico com Mintzber (2004), no modelo da escola do design, o início do processo de planejamento no TSE leva em consideração a análise SWOT. Esse rito foi classificado, pelos gestores, como padrão nas organizações. Inicia-se com o estabelecimento e definição de visão, missão e valores organizacionais. Após, é feita a análise mencionada que auxilia na determinação dos aspectos positivos e negativos dos ambientes externos e internos da organização. Por fim, os dados são complementados pela criação do mapa estratégico baseado na metodologia BSC. O rito citado pode ser observado por meio das transcrições do Assessor do Escritório Corporativo Projetos e do Assessor de Planejamento da STI, a seguir:

...É a metodologia padrão. Análise SWOT para analisar os cenários e o BSC para modelar todo o painel estratégico,... Está no segundo ciclo, onde o primeiro trouxe resultados ainda incipientes.

É uma cultura recente, estamos no segundo ciclo do processo de PE... Cada ciclo de 2 anos. O último, por exigência do CNJ, de 4 anos. A metodologia é o BSC. É feito o Planejamento básico, missão, visão, objetivos estratégicos e depois em cima do BSC faz-se o mapa.

Diferentemente do que nos traz a teoria do BSC padrão, onde a mesma está baseada nas quatro perspectivas formais da metodologia, quais sejam: financeira, processos internos, aprendizagem e crescimento e clientes; o mapa estratégico do TSE está baseado em 7 (sete) perspectivas estratégicas, ou temas, como são chamados: atuação institucional, alinhamento e integração, responsabilidade social, eficiência operacional, gestão de pessoas, infraestrutura e tecnologia e orçamento. Dentro dessas perspectivas, são definidas uma série de objetivos, indicadores, metas e iniciativas estratégicas.

Corroborando o já apontado pelos Acórdãos do TCU, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio de sua Resolução nº 70, de 2009, dispôs sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Judiciário Federal e consolidou seu modelo também com base na metodologia BSC, o que pode ser verificado pelas transcrições da Diretora-Geral e do Assessor de Escritório Corporativo de Projetos abaixo, respectivamente:

O modelo utilizado foi construído muito nas bases do que foi aplicado e replicado pelo CNJ...

...o BSC para modelar todo o painel estratégico, considerando inclusive como referência o plano estratégico do Judiciário e algumas diretrizes do CNJ.

Com isso, pode-se perceber a aceitação também em parte do judiciário federal brasileiro da metodologia de planejamento estratégico BSC, confirmando o mencionado no capítulo do referencial teórico sobre o mesmo tema.

A percepção dos gestores é de que a metodologia BSC é adequada e adaptável às realidades do TSE, apesar de alguns apontarem críticas acadêmicas à sua implementação no setor público por causa do foco no lucro. Em compensação, para eles, há um foco na racionalização do recurso público e, por ser uma metodologia bem difundida no setor privado, acaba sendo benéfico, pois coloca a instituição pública no mesmo universo das organizações privadas, podendo gerar maior respeito e aceitação da sociedade, conforme se observa na passagem da Diretora-Geral, a seguir:

Ganha-se mais utilizando metodologias mais conhecidas e deixando a Instituição pública no mesmo nível que as instituições privadas.

Na área de tecnologia da informação (TI) do TSE, área estratégica para as eleições por conta do voto eletrônico, o planejamento estratégico encontra-se num nível mais elevado e maduro, não apenas por estar no terceiro ciclo de planejamento, um à frente que o TSE, mas também por incorporar características específicas com foco em TI, o IT BSC, com elementos de governança corporativa, uma das mais recentes melhores práticas da gestão de tecnologia. A Diretora-Geral mostrou com propriedade o avanço na utilização desses elementos:

O TSE está começando um trabalho de Governança Corporativa, pois ainda que não tenhamos ações na bolsa nós temos nossos stakeholders, onde a sociedade é o principal e, nesse sentido, precisamos mostrar que nós gastamos nossos recursos com eficiência, replicando o modelo de Governança das Instituições Privadas com um maior nível de transparência, gestão do conhecimento e da informação.

Outro fator que vem contribuindo no TSE, mormente na área de TI, para o maior alcance dos resultados é a utilização de mecanismos que suportam a execução do planejamento estratégico, como a gestão de projetos. Desde 2007 foi implantado um escritório de projetos na área de tecnologia da informação, a Secretaria de Tecnologia da Informação (STI). O sucesso foi tão grande que hoje há uma Assessoria da Diretoria Geral com o nome de Escritório Corporativo de Projetos (ECP) no TSE. O que essa Assessoria faz, além de profissionalizar o processo e o sistema de gestão de projetos unificando métodos e procedimentos, é buscar o alinhamento das diversas iniciativas e projetos das secretarias com os objetivos estratégicos da organização. Essa profissionalização do escritório de projetos

viabilizou uma maior sustentação para o planejamento estratégico do TSE, conforme pode-se encontrar na fala do Assessor do Escritório Corporativo de Projetos:

...nos 2 últimos ciclos eleitorais nós começamos a ter uma atuação em gestão de projetos mais formal e mais técnica. Agora para 2012 será o ápice desse processo, onde vamos modelar e gerenciar todo o ciclo de vida do Programa das Eleições, desde a iniciação até o encerramento.

2. Integração entre planejamento estratégico e orçamento no TSE

Para a maioria dos gestores não foi identificada uma correta integração entre planejamento estratégico e orçamento no TSE. Há, portanto, uma desconexão entre planejamento e orçamento. Nas entrevistas, percebe-se que os gestores de planejamento não possuem o conhecimento necessário dos prazos normativos que devem ser obedecidos no processo orçamentário. Por outro lado, a área orçamentária não tem força política para exigir uma antecipação do planejamento estratégico. É o que pode ser concluído pelas transcrições abaixo, respectivamente do Assessor do ECP, o Secretário da SOF e a DG:

Ainda há muito que amadurecer nesse sentido, pois temos um plano estratégico que não tem a visão orçamentária e um orçamento que não tem a visão estratégica. Então, ainda nos encontramos muitos desconectados.

Não. Por desconhecimento de quem está atuando na área de PE. Isso ficou bem claro nesse ano. O pessoal da área de PE não sabia dessa questão da temporalidade. Houve grande surpresa quando divulgamos o cronograma da proposta orçamentária....

A área de escritório de projetos precisou de uma introdução no ciclo de planejamento do orçamento para entender o gap que existe entre PE e orçamento...

Um problema nessa questão da temporalidade é a característica constitucional que o TSE tem de mudar sua Presidência a cada 2 anos de gestão, inviabilizando praticamente qualquer planejamento de longo prazo. Essa característica acaba, de certa forma, criando o que foi dito, um planejamento estratégico sem visão orçamentária e um orçamento sem visão estratégica, ou seja, um descompasso. Mesmo assim, não se pode deixar de informar que alguns macro-projetos seguem um fluxo de análises, recursos e informações com baixa alteração, pois envolvem o contexto das eleições, o que geralmente mudam pouco ou quase nada, é o caso dos recursos que compõem a ação orçamentária “atualização e manutenção do sistema de votação e apuração”. Essa confirmação pode ser percebida pelo trecho a seguir do Assessor do ECP:

Há uma série de projetos como a própria eleição, dentre outros projetos, que possuem iniciativas pontuais, dissociados do planejamento, mas que englobam um orçamento significativo e que acontecem de todo jeito

Para os gestores, o que falta para uma melhor integração planejamento e orçamento é ampliar o conhecimento e o interesse da linha de servidores do nível tático-operacional com a questão do ciclo e do processo orçamentário. É fazê-los perceber que são parte do processo de tomada de decisão do planejamento e que esse planejamento precisa estar ancorado num orçamento para que se torne realidade de fato. É preciso haver alinhamento entre essas questões e os processos de trabalho. A fala da DG abaixo confirma a afirmação:

Quem participa dessas reuniões de planejamento geralmente se envolve menos com orçamento, não conhece claramente como funciona e aí, o gestor põe sua meta em pauta sem saber se haverá recurso para atendimento de sua meta.

Outro fator que pode auxiliar nessa integração é o estabelecimento e a indicação, por parte do Conselho Nacional de justiça (CNJ), de que os planejamentos estratégicos no âmbito do judiciário serão de, no mínimo 5 anos². Essa exigência possibilita a continuidade dos projetos planejados, o que pode representar uma garantia de continuidade, considerando-se, no entanto, os devidos e prováveis ajustes que a dinâmica do planejamento possui. O discurso do Secretário da STI comprova as afirmações:

o desenvolvimento de PE de 4 anos possibilita a continuidade das iniciativas estabelecidas, para que não sejam abandonadas...O PE já cria uma certa garantia de que as iniciativas estão previstas e devem ter continuidade e isso dá um nível de melhoria bastante significativo nas gestões que vêm se refletindo dentro do Judiciário...

3. Execução de projeto considerado estratégico independente do planejamento estratégico institucional

Por causa dessa falta de sincronia, de alinhamento, são perceptíveis a execução de projetos e iniciativas dissociadas do planejamento estratégico, principalmente quando há ocorrência de sobras orçamentárias ou a não conclusão, em tempo hábil, de processos de licitação. Essa comprovação pode ser obtida pelo relato do Secretário de Administração:

É muito raro. Pode acontecer se existir sobra orçamentária. Como exemplo, temos o Museu da Nova Sede, que não estava previsto no Planejamento

² Art. 2º da Resolução nº 70 do Conselho Nacional de Justiça.

Estratégico e passou a estar, por motivos de licitações exitosas, acabou entrando no orçamento.

Outro fator apontado é a pouca maturidade no processo de elaboração do planejamento estratégico o que gera discrepâncias com o orçamento. Há iniciativas pontuais, dissociadas do planejamento, mas que envolvem um orçamento significativo, que acontecem de toda forma, mostrando que ainda não se conseguiu amadurecimento para priorizar as ações estratégicas, com categorização e até mesmo da relação orçamentária. Embora esse tipo de ocorrência seja reconhecida, alguns gestores apontam como falha no processo e que, como tal, precisa ser revisto com o intuito de adequação e alinhamento aos macro objetivos existentes e, se necessário, mudança ou atualização do planejamento estratégico, é o que se pode perceber pelo relato do Secretário de Tecnologia da Informação:

...que esses objetivos estabelecidos... sempre tem um alinhamento com os grandes objetivos. Então, se existem casos, eu creio que há a necessidade de se rever o PE, e não vejo problema de se fazer uma nova edição. De repente, houve uma mudança de cenário bastante significativa onde ocorre a necessidade de revisão nesse PE, com ajustes necessários.

Um bom exemplo da ocorrência de fatores externos que afetam de forma relevante o planejamento estratégico do TSE foi a consolidação de interferências de uma parte da sociedade no Congresso Nacional que fez nascer uma Lei que exigirá um mecanismo de auditoria, a partir das eleições de 2014, por meio do voto impresso. Um completo retrocesso na visão da Justiça Eleitoral (JE). Um retrocesso porque a JE possui hoje um processo maduro com o voto informatizado há mais de 15 anos. Ou seja, todo o investimento em tecnologia e segurança da informação, a aprendizagem e *expertise* conquistados por essa justiça especializada será posta à prova para dar lugar a um mecanismo manual, com intervenção humana, onde a possibilidade de ocorrência de erros, lentidão e fraudes será uma característica. Sem contar a evidência cada vez maior e explícita de que o contexto atual é totalmente tecnológico. Assim, esse cenário exposto modifica completamente qualquer previsão de futuro, afetando tanto o planejamento estratégico quanto o orçamento dos órgãos da JE, os Tribunais Regionais Eleitorais em cada estado. Além do Secretário da STI, a Assessora de Planejamento da SAD também pontuou a mesma problemática, como se pode verificar nos trechos seguintes:

A volta do voto impresso é um exemplo... Era o cenário que nós vivíamos, um processo totalmente desacreditado... Mas essa ação, essa lei, veio na contramão, ela está trazendo um mecanismo de auditoria que nós utilizávamos a 15 anos, que é gente contando papel e que era justamente a fonte de todas as fraudes...o que será realmente

atingido é a credibilidade construída ao longo desses 15 anos dentro do processo eleitoral pelo voto eletrônico, que temos um nível de credibilidade com a sociedade acima de 90%, ou seja, impressionante... Então esse é um cenário que modifica muito um Planejamento, uma previsão de futuro...

seria interessante o registro de iniciativas do Poder Legislativo que impõe à JE determinadas alterações de orçamento. Exemplo disso é a nova necessidade do voto impresso... Se hoje é lei a JE precisa se preparar para isso, ainda que, no futuro isso venha a ser retirado, pela própria conscientização do impacto que isso poderá gerar em relação ao custo-benefício desse serviço. Mas como é lei já estamos nos preparando para isso, independente de uma mudança de cenário.

4. Alcance dos resultados almejados pelo TSE

Uma vez que o planejamento estratégico é uma ferramenta que existe há apenas aproximadamente 5 anos no TSE, como explicar o alcance dos resultados das eleições nos últimos 15 anos, desde a entrada da urna eletrônica? Para certos gestores os resultados são alcançados porque são as normas, as exigências constitucionais e legais é que conduzem o processo eleitoral, elas é que definem as regras e prazos e que obrigam que o que precisa acontecer aconteça. O comentário do Assessor de Planejamento da STI exemplifica bem, conforme se observa abaixo:

não existe impedimento orçamentário, não existe desmotivação, existe sim a imposição e a missão institucional da JE inserida nessa imposição na forma de um casamento que não pode dar errado.

Para estes gestores, o primeiro fator de sucesso do processo eleitoral é a regulamentação, é o rigor da lei, o calendário eleitoral e as Resoluções que obrigam tudo e todos a marchar na direção correta.

Para alguns gestores, no entanto, os resultados são alcançados apenas em parte. Falta ainda foco estratégico e estruturado no direcionamento dos esforços, dos recursos e na busca por minimização dos riscos que envolvem a gestão de projetos. É preciso maior sustentabilidade estratégica das ações e iniciativas da justiça eleitoral. Para estes, o que de fato contribui para o processo eleitoral é o planejamento operacional que sempre foi executado e teve sua importância aumentada com o advento e a aplicação do escritório de projetos. Para se ter uma idéia da dimensão e do alcance do planejamento operacional, ele envolve o planejamento do ciclo de vida do “Programa Eleições”, cujo escopo está fora do planejamento estratégico institucional, mas que precisa ser atualizado em virtude da importância desse Programa. Ainda na opinião dos mesmos gestores, o fato de trabalhar com o modelo de gestão de projetos propiciará condições cada vez mais fortes para que a estratégia

seja alcançada, principalmente na área de tecnologia da informação, *core business* da justiça eleitoral. A fala do Assessor do ECP corrobora o mencionado:

Não necessariamente, pois ainda há uma falta de foco. Existem várias ações que são tocadas sem ter uma mínima sustentabilidade estratégica. Nós ainda atuamos com uma metralhadora na mão e não como *sniper*. Atiramos pra todos os lados, fazemos muita coisa, mas falta foco estratégico bem formalizado, estruturado... Sempre houve o planejamento operacional e é ele que garante a condução do processo eleitoral, já que sem ele seria inviável a possibilidade de realização das eleições.

Para outros gestores, os resultados são alcançados pela paixão dos servidores, por essa relação próxima da Justiça Eleitoral com o cidadão brasileiro, dando a possibilidade de escolha pelo voto até nos lugares mais remotos do Brasil. É um compromisso do servidor com a sustentação da democracia, do estado democrático. A Diretora-Geral expressou com propriedade esse sentimento que conduz os servidores da Justiça Eleitoral:

O TSE conseguiu algo que poucas Instituições Públicas raramente conseguem: a credibilidade e o reconhecimento da população, e isso é muito importante para o servidor daqui. Ele não quer em momento algum que haja falhas no processo eleitoral porque ele sabe que hoje se tornou um ícone de competência e de eficiência no serviço público... eu só sei que a eleição acontecerá pela paixão do servidor e identificação deste com o seu trabalho, com o seu papel.

5. O que faz a Justiça Eleitoral ser excelente na condução do processo eleitoral

Dentro dessa linha de resultados, outra indagação feita aos gestores, foi em que medida o planejamento estratégico propicia a condição de excelência da Justiça Eleitoral. Argumento interessante pontuou o fato de a JE ser uma Justiça mais administrativa que jurisdicional, mesmo em comparação às outras, o que conduz à busca constante por instrumentos de gestão que possam auxiliar esse forte contexto administrativo da Casa. Além disso, foi citada uma importante interação e união entre os órgãos da JE, ou seja, entre os Tribunais Regionais de cada estado para o entregável principal dessa Justiça, a eleição. Nesse sentido, o planejamento estratégico veio somar, aumentar o controle, a segurança e a formalização de algumas atividades e iniciativas que já vinham sendo feitas. O planejamento se torna um catalisador e direcionador das energias, como pode ser observado pela transcrição da entrevista com o Assessor-Chefe de Planejamento Estratégico da DG:

o fato de ser a JE mais administrativa que jurisdicional, mesmo em comparação com as outras justiças especializadas... E como somos mais administrativos a importância do PE é maior, para termos o norte e se organizar... ele ajuda a melhorar e ter um

controle maior. Outro fator importante é a união dos outros Tribunais Regionais com o TSE, isso é uma coisa incrível, está todo mundo em sintonia com o mesmo objetivo, que é a entrega do produto eleição.

Mais uma visão de gestor do TSE é a de que o planejamento estratégico facilitou a rotina de trabalho e a organização dos esforços, além de auxiliar no controle interno dos gastos públicos. Para este, a ausência do planejamento poderia indicar a não priorização de recursos podendo gerar contratações administrativas emergenciais e, por consequência, o aumento do custo de materiais e serviços. Nesse ponto ao se planejar o prazo correto e necessário dos processos de contratações evita-se a ocorrência de riscos, demoras, perdas orçamentárias ou os consequentes aumentos de custos financeiros que podem advir de um mau planejamento quando acontecem as contratações emergenciais. É o que se pode ressaltar de um trecho da entrevista com o Secretário de Administração:

Por mais falho que possa parecer ou acontecer, o planejamento vai funcionar. O nosso maior objetivo será realizado, o planejamento facilita nosso trabalho. Não havendo, pode ser que a União gastaria mais do que deveria, fazendo contratações emergências que já não acontecem. Assim, a organização e o PE além de ter facilitado tem demonstrado que estamos tendo economia de recursos.

Para outro gestor, sem um planejamento formal, trabalhava-se muito de forma empírica, na boa vontade, motivação, no espírito nacionalista, mas sem o aproveitamento completo de todo o potencial dos servidores e dos recursos. A passagem retirada da entrevista com o Secretário da STI confirma:

À medida que não se tem um PE se desperdiça muita energia, se bate muita cabeça, se investe onde exatamente não se deveria fazê-lo. Então, eu vejo o PE como um catalisador...

Sem concordar com a afirmação, um outro gestor explicou que a excelência da JE veio antes da obrigatoriedade e do uso do planejamento estratégico, até porque isso é mais recente. Para ele, será preciso, no entanto, aumentar a conexão com as ferramentas importantes de gestão para diminuir o risco da ocorrência de falhas ou fraudes em eleições que possam desacreditar a Instituição. Para se manter esse nível de excelência será preciso maior comprometimento com a visão, a missão e os valores organizacionais, instrumentos de planejamento. A afirmação acima veio do seguinte trecho de entrevista à DG:

A condição de excelência veio antes do planejamento. Mas daqui por diante será essencial haver essa conexão para que essa excelência seja mantida. Hoje verifico que o risco que a JE corre de entrar numa eleição, ter uma falha e sair de uma eleição menor do que entrou ou desacreditada é maior. Por isso que hoje temos esses

instrumentos de gestão, ou seja, planejamento estratégico e planejamento de eleição com o intuito de diminuir os riscos.

Outro fator pontuado nas entrevistas foi que a existência de um bom e forte planejamento estratégico propicia a antecipação de aquisições e contratações em anos não eleitorais, com o intuito de desafogar os anos de eleições, quando os servidores são mais demandados, já que em anos eleitorais os fornecedores sabem da pressão que recai sobre a JE. O Secretário de Planejamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade pontuou a afirmação acima, no trecho que segue:

A alternativa que temos procurado apresentar é tentar antecipar contratações. É preciso sistematizar isso, dar possibilidade para que no ano anterior à eleição haja possibilidade e disponibilidade de antecipação das necessidades das eleições e não deixar tudo para a última hora, desafogar o processo eleitoral. Deixar para o ano da eleição apenas aquilo que seja essencial ao processo – contratação de serviços e algo precível.

Ainda, segundo outro gestor, não é mais possível trabalhar sem esse processo de planejamento e toda a documentação que é gerada, não há como reverter esse caminho tamanha é a importância que ele representa para a Instituição. Há, ainda, outras instituições que demandam, exigem e recomendam o instrumento de planejamento ao gestor público. Conselho Nacional de Justiça, Tribunal de Contas da União, Transparência Brasil, a própria imprensa e até os cidadãos são usuários das informações do planejamento estratégico das instituições públicas. Por isso, quanto mais o gestor estiver preparado e buscar ferramentas para dar à sociedade instrumentos de controle, melhor sua gestão será avaliada e um melhor serviço será prestado. É o que pode ser observado pela fala da Assessora de Planejamento da Secretaria de Administração:

Hoje, o PE é feito em conjunto e há um documento que o institucionaliza. Ainda há influência grande das pessoas, mas há um percurso que não se pode ignorar e que já foi construído no Tribunal e que não há como retroceder mais. Paralelamente a isso, temos Instituições que concorrem com essas questões, o CNJ, a Transparência Brasil, instrumentos externos que caminham nessa direção... O PE hoje é cobrado pelo CNJ, os direcionamentos do TCU, o cidadão está mais informado... Eu diria que o que hoje faz a eleição ser um sucesso é aplicação do modelo de gestão de projetos, que é um dos pilares do plano estratégico que, por si só, já gera essa excelência em quanto Instituição que realiza as eleições.

Pelas linhas acima, do Assessor do ECP, a excelência na condução do processo eleitoral depende muito da inserção da metodologia de gerenciamento de projetos, anteriormente explicitada.

6. Contribuições relacionadas ao tema da dissertação

Por último, foi perguntado a cada gestor entrevistado que, considerando o tema da dissertação, se havia alguma informação que lhe parecesse importante a ser agregada às suas respostas. O Assessor do ECP trouxe uma importante consideração quando apontou que a integração planejamento estratégico e orçamento é crucial, pois um planejamento que não se tenha ligação direta, isto é, que não se possa confrontar com a execução orçamentária seria meramente ilustrativo. A geração de resultados através da execução da estratégia só acontece efetivamente quando possui relação com o orçamento. Segue trecho da entrevista:

É fundamental que haja essa integração, pois um PE que não tenha impacto e visibilidade ou correlação com a execução orçamentária é absolutamente incipiente..., surreal. Só se consegue executar a estratégia e gerar resultados quando se tem relação com o orçamento.

Outro entrevistado, o Secretário de Tecnologia da Informação, considerou relevante a questão da temporalidade entre o planejamento estratégico e a proposta orçamentária. Não se pode iniciar uma proposta orçamentária sem a visão de futuro da organização, sem saber para onde se quer chegar e quais mecanismos, projetos, atividades e iniciativas serão necessárias para se alcançar essa visão. A busca pelos recursos deve vir acompanhada das justificativas para tais valores solicitados e, nesse contexto, o primordial papel do alinhamento estratégico, da integração entre as áreas da organização já que quanto mais integrada mais a instituição se entende. Alinhamento importante para que não se possua apenas uma peça de papel chamada planejamento estratégico e entrar nas altas estatísticas de falta de implementação. Para esse gestor, um mecanismo que auxilia e dá suporte à execução do planejamento é, mais uma vez, a gestão de projetos. Gestão essa que viabiliza e promove maior sustentabilidade ao planejamento estratégico por causa das importantes metodologias e ferramentas que os líderes de projetos precisam utilizar para alcançar os objetivos traçados.

Não há como desvincular uma coisa da outra, é preciso sempre essa sintonia. O PE puxando a demanda pelos recursos de uma forma bastante fundamentada... está todo montado e eu preciso exatamente disso, é uma coisa muito mais profissional do que se fazer um trabalho..., sem uma métrica reconhecida. Mais importante é colocar efetivamente o alinhamento estratégico em funcionamento. Não é só simplesmente elaborar o PE e colocá-lo na prateleira. Existe uma estatística de Norton e Kaplan, que mais de 90% dos PE fracassam justamente por essa grande dificuldade em colocá-lo efetivamente em prática. Como vencer essa dificuldade? Eu vejo que é preciso buscar mecanismos que suportam a execução do PE, a gestão de projetos é um desses.

Gestores mostram preocupação também com a falta de conhecimento e interesse dos servidores pelo processo orçamentário. Isso gera descompromisso com as ações e até mesmo com as idéias, diminuindo a capacidade de inovação nas organizações. Para eles, é muito importante que o servidor seja capacitado nesse tema para que entenda o impacto de seus projetos, seja no planejamento e no processo orçamentário.

O Secretário da SOF deixou evidente em sua fala que o fracasso do planejamento ocorre cada vez mais pela falta de alinhamento, ou seja, não é o orçamento que precisa ditar o momento da elaboração do plano estratégico. É preciso transformar o planejamento em recursos e não o contrário, como muitas vezes acontece. Da forma como vem sendo pensado o orçamento acaba se transformando num problema em vez da solução. Por isso, não se deve fazer o planejamento estratégico em função do que há no orçamento ou do que se pode conseguir com créditos adicionais. Talvez pensando nesse motivo e para evitar grandes alterações no planejamento estratégico dos órgãos do judiciário que o CNJ colocou em sua Resolução nº 70, de 2009, o seguinte: “a necessidade de se conferir maior continuidade administrativa aos tribunais, independentemente das alternâncias de seus gestores”. A transcrição do gestor citado acima ratifica as afirmações:

É cada vez mais evidente que o fracasso do que é planejado de forma estratégica ocorre por essa falta de alinhamento... quem trabalha com planejamento precisa ter consciência de que não é o orçamento que vai mudar o momento que o PE será elaborado, há que antecipar as ações da área estratégica para que seja possível transformar o planejamento em necessidades orçamentárias... Não se pode ir ao órgão central de orçamento dizendo que precisamos de uma reserva de tantos milhões para quando o PE fique pronto esse recurso seja usado por ele... o orçamento é restritivo sobre o aspecto de PE.

Por último, segundo o Assessor de Planejamento e Estratégia da Diretoria Geral, quanto maior a relação de afinidade entre a área de orçamento com a de planejamento estratégico dentro de uma organização, melhores serão os resultados da execução orçamentária ao se comparar com o planejado e mais credibilidade e argumentos a instituição possuirá para conseguir mais recursos, quando necessários. A seguir o extrato de sua fala:

Se tivermos um PE que funcione bem, mostrando o que a Casa quer fazer dentro do que ela é capaz de fazer, de acordo com o orçamento e a quantia necessária, fica perfeito.

ANÁLISE DOCUMENTAL DA INTEGRAÇÃO ENTRE ORÇAMENTO E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

A análise documental de dados de execução orçamentária foi levantada por meio de pesquisa e extração de relatórios de execução do orçamento do TSE no Sistema SIGABrasil, do Senado Federal. O relatório contém a seguinte estrutura de dados:

- Universo de pesquisa
 - LOA Despesa Execução anos 2009 e 2010
- Ações orçamentárias dentro do Programa Gestão do Processo Eleitoral
 - 2003 - Ações de Informática
 - 2004 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes
 - 2010 - Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados
 - 2011 - Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados
 - 2012 - Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados
 - 2058 - Divulgação dos Atos do Poder Judiciário e dos Serviços Essenciais à Justiça – TV Justiça
 - 2272 - Gestão e Administração do Programa
 - 2365 - Atualização e Manutenção do Sistema de Votação e Apuração
 - 4091 - Capacitação de Recursos Humanos
 - 4269 - Pleitos Eleitorais
 - 7125 - Construção do Edifício-Sede do Tribunal Superior Eleitoral em Brasília
 - 7832 - Implantação do Sistema de Automação de Identificação do Eleitor
- Grupo Natureza de Despesa
 - 3 – Outras Despesas Correntes
 - 4 – Investimentos
- Planos Internos
- Valores Empenhados

Conforme próximo quadro, o resultado da execução orçamentária por ação orçamentária e planos internos, identificando-se apenas aqueles PI que possuem correlação com os planejamentos estratégicos, verificou-se um percentual baixo de integração. Ao se considerar, entretanto, que a ação orçamentária “Construção do Edifício-Sede do Tribunal Superior Eleitoral em Brasília” possui funcional própria, ou seja, está individualmente caracterizada na Lei de Orçamento e, portanto não necessitando diretamente de plano interno, a integração torna-se nula em 2009 e menos de 1% em 2010. Os quadros com a execução completa dos anos apresentados e seus respectivos PIs encontra-se no Anexo II.

RELATÓRIO EXECUÇÃO DA DESPESA 2009 - POR AÇÃO ORÇAMENTÁRIA E PLANOS INTERNOS TSE					
Ação Orçamentária da LOA	GND (Cod)	Plano Interno	Empenhado	Integrado	%
7125 - CONSTRUÇÃO DO EDIFÍCIO-SEDE DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL EM BRASÍLIA	4	IMOVEIS- CONSTRUÇÃO/AQUISIÇÃO/AMPLIAÇÃO	120.588.021,00	120.588.021,00	
TOTAL			556.845.341,85	120.588.021,00	21,66%

Quadro 8 – Relatório de execução orçamentária da despesa por ação orçamentária e planos internos em 2009. **Fonte:** TSE, com adaptações do autor.

RELATÓRIO EXECUÇÃO DA DESPESA 2010 - POR AÇÃO ORÇAMENTÁRIA E PLANOS INTERNOS TSE					
Ação Orçamentária da LOA	GND (Cod)	Plano Interno	Empenhado	Integrado	%
2272 - GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DO PROGRAMA	4	CONSTRUÇÃO DE NOVA SEDE DO TSE EM	8.105.089,80	8.105.089,80	
	3	CONSTRUÇÃO DE NOVA SEDE DO TSE EM	548.377,70	548.377,70	
	3	AUTORIDADE CERTIFICADORA DA JUSTIÇA	67.545,00	67.545,00	
4269 - PLEITOS ELEITORAIS	3	REESTRUTURAÇÃO E AMPLIAÇÃO ELEITOR	4.000,00	4.000,00	
7125 - CONSTRUÇÃO DO EDIFÍCIO-SEDE DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL EM BRASÍLIA	4	CONSTRUÇÃO DE NOVA SEDE DO TSE EM	154.057.550,15	154.057.550,15	
TOTAL			973.463.034,16	162.782.562,65	16,72%

Quadro 9 – Relatório de execução orçamentária da despesa por ação orçamentária e planos internos em 2010. **Fonte:** TSE, com adaptações do autor.

No que concerne ao Planejamento foram listados todas as iniciativas e projetos estratégicos elencados em cada plano de cada ano e feita uma relação com os Planos Internos da execução orçamentária. O resultado encontra-se no quadro em seguida.

As iniciativas consideradas integradas com a execução orçamentária e o primeiro planejamento foram “Autoridade Certificadora da Justiça Eleitoral” e “Eleitor do Futuro”, além da “Nova Sede do TSE”, que, nesse caso, não precisaria de relação no planejamento

uma vez que ela já completa uma ação com visibilidade na LOA. Dessa forma, segundo o que se observa, dos 46 projetos do planejamento biênio 2009-2010, apenas 3 iniciativas possuem relação com os PIs do orçamento. Por sua vez, no plano de 2010-2014 só dois projetos, de 48 apresentados, foram considerados integrados, mesmo assim coincidentes com os do plano anterior, são eles: “Autoridade Certificadora” e a “Conclusão da Construção da Nova Sede”.

Autoridade Certificadora vem a ser um projeto que visa adequar a segurança existente no processo eleitoral brasileiro à legislação atual. Uma Resolução foi criada em 2009 para definir o modelo que o TSE estaria subordinado para implantação da Autoridade Certificadora da Justiça Eleitoral. Foram previstos compras de equipamentos e contratações de serviços para operacionalização do projeto. “Eleitor do Futuro”, por outro lado, trata de ações educativas com o intuito de conscientizar estudantes para a importância do voto no processo democrático brasileiro.

Esses poucos projetos citados no parágrafo anterior se encontram na execução orçamentária porque foram aprovados como ações estratégicas e, como tal, receberam um plano interno específico, conforme regra apresentada nos aspectos técnicos do orçamento. Isso não quer dizer que os outros projetos não foram aprovados ou não estejam em andamento. Esses outros podem e provavelmente estão sendo contemplados, mas usualmente na categoria de programação “manutenção geral”, isto é, nas despesas ordinárias com a manutenção da estrutura administrativa do órgão. Essas despesas não recebem PI específico, ao contrário, são marcadas, em geral, com PIs dos agregadores manutenção da infraestrutura física, operação dos serviços administrativos e de informática, manutenção médica ou reaparelhamento, ou seja, caem numa caracterização geral dentro da execução do orçamento, como mostrado nos anexos II e III.

Assim, diante dos resultados da análise documental apresentados, é possível concluir que ainda não há integração consistente entre planejamento estratégico e orçamento no Tribunal Superior Eleitoral, conforme quadro 10 abaixo.

INTEGRAÇÃO ENTRE PROJETOS E INICIATIVAS ESTRATÉGICAS DOS PEs DO TSE COM OS PLANOS INTERNOS DO ORÇAMENTO				
Qtde.	Projetos/Iniciativas PE 2009 e 2010	Correlação com Orçamento (PLANO INTERNO)	Projetos/Iniciativas PE 2010 e 2014	Correlação com Orçamento (PLANO INTERNO)
1	Aperfeiçoamento do parque gráfico		Utilização de ferramentas da internet para difundir ações e serviços da Justiça Eleitoral	
2	Autoridade Certificadora da JE	AUTORIDADE CERTIFICADORA DA JUSTICA ELEITORAL	Implantação de um modelo de Gestão Corporativa	
3	Biblioteca Digital		Pesquisa de demandas por parcerias institucionais, tecnológicas, de conhecimento e sociais	
4	Business Intelligence da Uma Eletrônica		Regulamentar o procedimento e o modelo de parceria, com o estabelecimento de critérios de efetividade	
5	Business Intelligence Processual		Promoção de reuniões entre lideranças partidárias e a Presidência do Tribunal Superior Eleitoral	
6	Calendário Eleitoral		Desenvolvimento, pela equipe de gestores, de estudos dos projetos de lei em tramitação	
7	Campanha Eleitoral na Internet		Implantação do Processo Judicial Eletrônico no TSE	
8	Campanha para alistamento do eleitor jovem		Adequação da infraestrutura de armazenamento	
9	Catálogo de Registros de Partidos Políticos		Campanha Vota Brasil	
10	Combate ao desperdício		Implantação do Portal da Justiça Eleitoral	
11	Comunidade Lider.com		Implantação da Central do Eleitor.	
12	Controle de rotatividade externa		Reformulação da Escola Judiciária Eleitoral	
13	Cotação eletrônica		Implantação de um programa de educação do cidadão para a democracia	
14	Divulgação das publicações do TSE		Implantação do Banco de Boas Práticas na Justiça Eleitoral	
15	E-Contrata		Concurso de melhores práticas na Justiça Eleitoral	
16	Eleitor do Futuro e inclusão digital	REESTRUTURACAO E AMPLIACAO ELEITOR DO FUTURO	Seminário de boas práticas na Justiça Eleitoral	
17	Engenharia da uma eletrônica		Implantação mais abrangente da ferramenta de banco de talentos	
18	Fábrica de Testes		Implementação do programa de fortalecimento dos valores institucionais	
19	Financiamento eleitoral pela internet		Mapeamento dos projetos sociais	
20	Fórum de melhores práticas		Integração da iniciativa com a Central do Cidadão	
21	Gestão do clima organizacional		Implantação do Processo Judicial Eletrônico	
22	Gestão do conhecimento		SADPWEB	
23	Gestão por competências		Programa de Qualidade para todas as Secretarias Judiciárias	
24	Identificação biométrica do eleitor		Implantação do método de gerenciamento de rotinas (gestão de processos de trabalho)	

INTEGRAÇÃO ENTRE PROJETOS E INICIATIVAS ESTRATÉGICAS DOS PEs DO TSE COM OS PLANOS INTERNOS DO ORÇAMENTO				
Qtde.	Projetos/Iniciativas PE 2009 e 2010	Correlação com Orçamento (PLANO INTERNO)	Projetos/Iniciativas PE 2010 e 2014	Correlação com Orçamento (PLANO INTERNO)
25	Link com fornecedores		Integração com o Sistema Hermes – Malote digital	
26	Nova Sede do TSE	IMOVEIS - CONSTRUCAO/AQUISI CAO/AMPLIACAO	Treinamento em projeto básico	
27	Pesquisa de comunicação		Desmembramento dos manuais de projeto básico	
28	Planejamento autorizado		Treinamento para os fiscais de contrato	
29	Planejamento sucessório		Fortalecimento da assessoria de projeto básico	
30	Política de Segurança da Informação		Desenvolvimento de sistema de compras	
31	Portal Corporativo da JE		Implantação da Assessoria de Gestão Estratégica	
32	Processo judicial eletrônico		Execução do Projeto de Engenharia da Urna	
33	Programa qualidade de vida		Implantação de Business Intelligence da Urna	
34	Rede de bibliotecas da JE		Implantação da Autoridade Certificadora da Justiça Eleitoral	AUTORIDADE CERTIFICADORA DA JUSTICA ELEITORAL
35	Revisão das instruções eleitorais		Implantação do Programa de Identificação Biométrica	
36	Revisão do formulário de candidaturas		Implantação do Escritório Corporativo de Projetos	
37	Revisão do layout de tela da urna eletrônica		Implantação do Escritório de Processos Organizacionais	
38	Satisfação com serviços de jurisprudências		Manutenção do programa de desenvolvimento gerencial	
39	Simplificação da linguagem		Implantação do Programa de Gestão do Conhecimento	
40	Sistema de gestão orçamentária		Manutenção do programa de trainee	
41	Sistema de postagem II		Reformulação da Escola Judiciária	
42	Sistema integrado de gestão do processo eleitoral		Oferta de uma nova carteira de cursos de EAD, com foco em Direito Eleitoral e matérias correlatas	
43	Trilhas de aprendizagem		Oferta de cursos de EAD em gestão	
44	Unidades judiciárias com internet		Conclusão da Construção do Edifício Sede	CONSTRUCAO DE NOVA SEDE DO TSE EM BRASILIA
45	Voto em trânsito		Mudança para o Edifício Sede	
46	Wiki da Justiça Eleitoral		Ampliação do Núcleo de Operações de Monitoramento	
47			Implantação do Sistema de Gestão Orçamentária	
48			Aperfeiçoamento do Processo de Execução Orçamentária	

Quadro 10 – Relação da integração entre projetos do planejamento estratégico com os Planos Internos do orçamento do TSE. **Fonte:** TSE, elaborado pelo autor.

CONCLUSÕES DOS RESULTADOS DA PESQUISA

Como forma de facilitar a visualização dos principais resultados e conclusões, tanto na entrevista como na análise documental, seguem abaixo os achados do trabalho de pesquisa:

1. Há aceitação por parte do corpo gerencial da metodologia de planejamento estratégico e percepção de que se adéqua às especificidades da Instituição;
2. A gestão de projetos por meio do escritório de projetos auxilia para uma melhor e mais eficiente implantação do planejamento e alinhamento estratégico do TSE;
3. Há baixa integração entre os processos de planejamento estratégico e orçamento, devido, principalmente ao desconhecimento do ciclo orçamentário por parte da equipe de planejamento;
4. A mudança de gestão a cada dois anos prejudica o planejamento de longo prazo;
5. Há ocorrência de interferências externas ao TSE que impactam o planejamento estratégico e o orçamento;
6. O processo eleitoral é ancorado em normas que definem prazos, mas a cultura de planejamento operacional é forte e, aliado à paixão do servidor que se identifica com a instituição, garantem os resultados da Justiça Eleitoral.
7. O planejamento estratégico como norte para indicar a direção a ser seguida auxilia a rotina de trabalho e a organização de esforços, além de aumentar o controle dos gastos públicos.
8. A excelência da justiça eleitoral é anterior ao planejamento estratégico, mas será preciso fortalecê-lo para diminuir os riscos de falhas e fraudes no futuro.
9. Um consistente planejamento estratégico propicia antecipação de aquisições importantes para a JE, diminuindo e diluindo custos e desafogando anos eleitorais quando a carga de trabalho supera a normalidade.
10. O planejamento estratégico institucional e os relatórios de gestão servem como instrumentos de controle da sociedade perante o gestor público.
11. É crucial que haja alinhamento estratégico e forte integração das áreas antes da preparação do PE e do orçamento.

12. É necessário transformar o PE em necessidades orçamentárias e isso somente será conseguido por meio de uma maior afinidade e integração entre as áreas de planejamento estratégico e orçamento.
13. A execução orçamentária do TSE não reflete o planejamento estratégico institucional.
14. A criação de Planos Internos que vinculam a execução orçamentária ao projeto estratégico deveria ser desvinculada da caracterização “ação estratégica”, pois essas dependem de orçamento específico, bem como, desvinculada da proposta orçamentária para não prejudicar o processo orçamentário.
15. Os projetos estratégicos que figurarem na categoria de programação “manutenção geral”, dentro de operação de serviços administrativos, de tecnologia ou qualquer outro agregador, deveriam receber uma regra específica e gerencial para sua caracterização como “ação estratégica”, de modo a não sofrer com os critérios de priorização de recursos hoje imposto no TSE.
16. Para aqueles grandes fornecedores, em geral de serviços terceirizados de tecnologia, cujas notas fiscais englobarem mais de um projeto ou iniciativa estratégica, deverá ser criado e negociado um procedimento com o fornecedor para que especifique na nota fiscal qual o percentual do valor da nota corresponde a cada projeto. Esse procedimento além de aumentar o controle orçamentário dos projetos e reduzir desperdícios auxiliará no controle e transparência dos gastos públicos mediante maior riqueza de informações nas notas fiscais dos contratados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A importância da Justiça Eleitoral na estrutura política do Brasil é indiscutível. Os postos de poder ocupados mediante o voto são quase 65 mil, divididos entre os atuais 5.563 municípios brasileiros. Associada a essa dimensão e em um contexto de maior relevância tem-se a legitimidade do processo eleitoral.

Cabe ao TSE, como órgão superior, a incumbência de planejar, instruir, fiscalizar e coordenar as eleições em nível nacional, assim como julgar as demandas advindas do pleito democrático. Com esse papel de destaque e liderança, a Corte Eleitoral tem utilizado com maior frequência instrumentos e técnicas modernas de gestão, como é o caso do Planejamento Estratégico utilizando o BSC, potencial sinal de novos rumos na administração pública.

Apesar da busca pela contemporaneidade no uso de ferramentas de gestão e de sua aceitação pelo corpo funcional, além de ser considerado um instrumento que organiza e foca esforços, falta ao TSE buscar consistência no alinhamento estratégico entre as áreas do Tribunal e aumentar o conhecimento dos servidores sobre a importância do ciclo orçamentário. Essas características trazem como consequência uma nula integração entre a execução orçamentária e o planejamento estratégico, conclusão deste trabalho.

Para a metodologia de pesquisa foi utilizado o método descritivo-exploratório, com o fim de descrever as características dos processos de planejamento estratégico e orçamento do TSE e explorar as possíveis medidas de integração entre esses dois instrumentos de gestão. A estratégia de pesquisa foi desenvolvida por meio de um estudo de caso, considerado adequado quando se tem por objetivo estudar organizações em contextos gerenciais com uso de questões de problema do tipo “como”, caso em que esse trabalho se insere. Foram utilizadas entrevista semi-estruturada e análise documental como métodos de coleta e análise de dados. A entrevista objetivou diagnosticar se a metodologia e o processo de planejamento utilizados pelo TSE são considerados adequados para a Instituição. Além disso, foi possível conhecer o que faz a JE ser excelente na condução do processo eleitoral e o que o corpo gerencial pensa a respeito dos resultados alcançados serem ou não ancorados no planejamento, entre outros. Na

análise documental foram confrontados relatórios de execução de despesas por ação orçamentária e planos internos (instrumento gerencial de alocação de recursos no SIAFI) com os projetos e iniciativas do planejamento estratégico para identificar a existência ou não de integração entre eles.

As teorias utilizadas no desenvolvimento desse trabalho englobam assuntos relacionados à rotina do gestor público no Brasil. Orçamento, processo orçamentário, a integração entre ambos e, por fim, o planejamento estratégico. Este último com enfoque sobre o BSC.

Orçamento, por outro lado, enseja conhecimento do ciclo orçamentário e dos prazos legais que são exigidos no Brasil. Quando o gestor público consegue aliar a sua capacidade de planejamento com as limitações orçamentárias o resultado pode vir a ser um alcance maior de objetivos e metas que verdadeiramente importam para as organizações. Há caminhos e metodologias de planejamento estratégico que ajudam as instituições a encontrar soluções mais focadas e eficientes na busca da visão de futuro planejada. O BSC é, conforme foi mostrado, a metodologia do presente, seja para uma organização pública ou privada. É preciso, não obstante, que haja uma integração entre orçamento e planejamento, um controle visível por meio de relatórios de execução orçamentária. Com isso, os gestores, além da sociedade, terão a comprovação de que o planejado foi realmente implementado, terão a noção do impacto da estratégia no orçamento.

O contexto do presente trabalho limita-se à realização de uma análise crítica sobre a integração entre planejamento estratégico, utilizando-se o BSC como metodologia, e o orçamento no Tribunal Superior Eleitoral. Uma vez que a análise foi realizada a partir de um único caso, esta apresenta certa limitação no que condiz à generalização de seus resultados, já que revela apenas as particularidades desse órgão. Esta restrição, no entanto, não interfere nos resultados da pesquisa, uma vez que a estratégia de estudo, conforme mencionado, foi analisar o caso em particular.

Para que a pesquisa apresentasse resultados mais próximos da realidade foram tomadas algumas precauções de forma a reduzir os impactos negativos referente à sinceridade

dos respondentes. Para tanto, foram solicitadas autorização da direção do Tribunal para realização do trabalho, inclusive com aprovação do projeto de pesquisa; agendamento prévio das entrevistas com o nível diretivo e gerencial para realização das entrevistas no tempo acordado e na sede da instituição; e, ainda, foi dado espaço de tempo para comentários-livres na entrevista a fim de validar e facilitar a interpretação dos resultados obtidos.

Da mesma forma, o estudo poderá servir de base para aplicação em outras organizações, sempre do setor público pela particularidade orçamentária existente, com o intuito de provar de forma empírica as reais contribuições da utilização do BSC e dos Planos Internos como ferramentas de integração entre o planejamento estratégico e orçamento.

Por fim, os principais achados da presente pesquisa englobam questões normativas e de processos internos. Dentre as normativas pode-se citar a exigência de mandato de 2 anos apenas por Presidente do Tribunal, sendo esse sempre um Ministro do Supremo Tribunal Federal. Embora um Presidente possa voltar a sê-lo no futuro, cada mandato não passa de dois anos, prejudicando qualquer planejamento de longo prazo e, ainda, são recorrentes exigências de novas leis que impactam negativamente tanto o orçamento quanto o planejamento do TSE. Outro fator relevante é que os prazos na Justiça Eleitoral estão todos previstos na Constituição Federal, Leis e Resoluções, engessando qualquer possibilidade de flexibilização.

A confirmação da não existência de integração entre orçamento e planejamento surge, mormente por questões de processos internos e gerenciais. É possível afirmar que a falta de alinhamento, comunicação e conexão entre as diversas áreas do TSE, antes e durante o processo de planejamento estratégico, são o fator que mais contribui para a não integração objeto do trabalho. Como diretriz para auxiliar nessa busca, pode-se citar a transferência do papel da Assessoria de Planejamento da Secretaria de Administração (SAD) que pensa, levanta, compila, atualiza e controla os projetos e iniciativas do planejamento estratégico institucional ser repassado para a Secretaria de Planejamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade (SOF), a setorial orçamentária da JE. Essa atribuição seria mais bem gerida e controlada pela SOF, uma vez que é essa secretaria a gerenciadora dos recursos e executora dos créditos adicionais, quando estes são necessários. Essa diretriz também diminuiria o baixo conhecimento e interesse do corpo gerencial de médio porte sobre as regras e exigências que

constitui o ciclo orçamentário anual, uma vez que é na setorial de orçamento onde encontra-se, segundo informações internas, os mais bem preparados e capacitados servidores do TSE.

Há, contudo, conclusões positivas encontradas e percebidas no desenvolvimento da pesquisa. O TSE considera o PE importante como instrumento de auxílio nas rotinas de trabalho e no direcionamento dos esforços, ou seja, ajuda a mostrar o caminho a ser seguido pela Instituição. Além disso, um planejamento estratégico bem elaborado ajuda no controle dos gastos públicos na medida em que evita desperdícios, pois se faz a previsão do que realmente precisa; pode diminuir custos e dilui o impacto de relevantes aquisições em vários anos.

Os resultados também demonstraram que a excelência da JE não está ancorada no PE e que também não há integração deste com o orçamento, mas será preciso, entretanto, buscar o fortalecimento do planejamento estratégico com o fim de diminuir futuros riscos de falhas e fraudes no processo eleitoral.

Por fim, a pesquisa teve como pano de fundo um problema identificado no Tribunal Superior Eleitoral, sem a chance de esgotar, assim, algumas proposições e alternativas dele decorrente.

Como lacuna deixada pelo alcance da presente proposição, pode-se citar a necessidade de que seja verificado, no futuro, em um horizonte de pelo menos mais 3 anos, a integração entre execução orçamentária e planejamento estratégico, pois, nas análises documentais feitas, o ano de 2011, que não pode fazer parte do escopo por ainda não ter sido finalizado, apresentou melhores índices de integração, mostrando um esforço gerencial cada vez maior na busca do objeto de estudo.

Ademais, será interessante replicar o experimento utilizando maior número de entrevistados, variando o perfil dos participantes para a inclusão de não-gestores. Poder-se-ia, também, aplicar o experimento em um número maior de instituições que utilizam o BSC como instrumento de planejamento estratégico, no setor público ou não, como forma de se chegar à conclusão se a dificuldade de integração existe, da mesma maneira, no setor privado. Pode ser verificado, ainda, um modelo de seleção de projetos que contribua para integrar a

execução orçamentária ao planejamento estratégico, considerando as sugestões apresentadas na aplicação da pesquisa, no que tange, principalmente, na criação dos planos internos e ações estratégicas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALDAY, Contreras Hernan, E. **O planejamento estratégico dentro do conceito de administração estratégica**. Revista FAE, Curitiba, v. 3, n.2, p.9-16, maio/ago. 2000.

ANSOFF, Igor H. **Estratégia Empresarial**. São Paulo, McGraw-Hill do Brasil, 1977

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

_____. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/Del0200.htm>. Acesso em: 29 out. 2010.

_____. **Lei de responsabilidade fiscal - LRF, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 786/2006-TCU-Plenário**. 2006. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+786/2006+adj+plenario\)\[idtd\]\[b001\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+786/2006+adj+plenario)[idtd][b001])>. Acesso em: 29 out. 2010.

_____. **Acórdão 1.603/2008-TCU-Plenário**. 2008. Disponível em: <[http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(acordao+adj+1603/2008+adj+plenario\)\[idtd\]\[b001\]](http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(acordao+adj+1603/2008+adj+plenario)[idtd][b001])>. Acesso em: 01 set. 2008.

CLEVELAND A. Frederick. **Evolution of the Budget Idea in the United States**. The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science. November 1915 vol. 62 no. 1 15-35

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2ª Ed. Porto Alegre. Artmed e Bookman, 2007.

FELLS, M. J. (2000). **Fayol stands the test of time**. *Journal of Management History*, 6, 345-360.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 14ª. ed. Ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2009.

GODOY, Arilda Schmidt. **Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais**. Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v.35, n.3, p. 20-29, mai-jun/1995.

KAPLAN, Robert S. & NORTON, David P. **A Estratégia em Ação: Balanced Scorecard**. 8 Ed. Rio de Janeiro: Campus. 1997.

_____. **A Execução Premium: a obtenção de vantagem competitiva através do vínculo da estratégia com as operações do negócio**. Rio de Janeiro. Elsevier, 2008.

_____. **Enfrentando problemas com a estratégia? Mapeie-a**. Planejamento Estratégico. Harvard Business Review. Rio de Janeiro. Elsevier, 2002.

_____. **Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System**. Harvard Business Review, Boston, v. 74, n. 1, p. 75-85, Jan./Fev. 1996.

_____. **Transforming the Balanced Scorecard from Performance Measurement to Strategic Management: Part I**. Accounting Horizons; Mar-2001; 15; 1; ABI/INFORM Global pp. 87-104.

KEY Jr, V.O. **The Lack of a Budgetary Theory**. American Political Science Review, 34, December 1940

LAKATOS, E. M., MARCONI, M.A. **Metodologia Científica**. 3ª Edição. São Paulo: Atlas, 2000.

MACHADO, Fernando Tavora Heitmann Ferreira. **O Orçamento Público e o Planejamento no contexto dos Municípios do Estado de São Paulo a partir da Lei De Responsabilidade Fiscal**. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2004.

NASCIMENTO, Artur Roberto do. **Avaliação do orçamento como instrumento de controle de gestão: Um estudo de caso em uma indústria de fertilizantes**. XII SIMPEP – Bauru, SP, Brasil. 2006.

LEE Jr, Robert, JOHNSON, Ronald, JOYCE, Philip. **Public Budgeting Systems**. 8th Edition. Sudbury, Jones and Bartlett Publishers, 2008. Cap.1: Introduction.

MASINFERN, E., Ricart, J. E., Vilà, J. **Dirección Estratégica**. Biblioteca IESE (Universidad de Navarra) de Gestión de Empresas. Ediciones Folio. 1997.

NIEHANS, Jürg. **Transaction costs in the new Palgrave: a dictionary of economics**. Londres: Macmillan Press, vol. 4, p. 676-679. 1987.

RUAS, Edgar Bertini. **Criação de Indicadores Estratégicos para o Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado De São Paulo S.A – IPT**. RAE-eletrônica, Volume 2, Número 1, jan-jun/2003.

- RUBIN, Irene S. **The Politics of Public Budgeting**. 5th Edition Washington: CQ Press, 2006
- SCHWARZ, Fanny. **Management Scorecard: Alinhando Indicadores de Desempenho à Estratégia Empresarial**. Symnetics Business Transformation. 2000.
- TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.
- SELZNICK, Philip. **Leadership in administration**. White Plain: Row, Peterson and Company, 1957.
- SHAFRITZ, J.M., RUSSELL, E.W., & BORICK, C.P. **Introducing Public Administration** (5th ed.). New York: Longman. 2007
- WILLIAMSON, Oliver E. **The Economic Institutions of Capitalism: firms, markets, relational contracting**. Nova Iorque: The Free Press. 1985
- _____. **Transaction Cost Economics** In Schmalensee, R. & Willig, R. D. (eds.). Handbook of Industrial Organization. Elsevier Science Publishers, vol. 1, p. 135-82. 1989.
- WILDAVSKY, Aaron, WHITE Joseph. **The Deficit and the Public Interest. The search for responsible budgeting in the 1980s**. University of California Press. Ltd. London, England. 1989. The Russell Sage Foundation.
- ZANELLI, José Carlos. **Pesquisa qualitativa em estudos de gestão de pessoas**. Estudos de Psicologia 2002, 7 (número especial), pág. 79-88. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-294X2002000300009&lng=pt&nrm=isso&tlng=pt.

ANEXOS

Anexo I – Entrevista semi-estruturada aos gestores do TSE

Gestores entrevistados:

- Diretora-Geral do TSE
- Assessor de Planejamento Estratégico e Gestão
- Secretário de Planejamento, Orçamento, Finanças e Contabilidade
- Secretário de Administração do TSE
- Assessora de Planejamento da Secretaria de Administração
- Secretário de Tecnologia da Informação
- Assessor de Planejamento da Secretaria de Tecnologia da Informação
- Assessor do Escritório Corporativo de Projetos

Perguntas:

1. Como você descreveria o processo de planejamento estratégico utilizado pelo TSE?
2. Em sua opinião, existe integração entre Planejamento e Orçamento no TSE? Explique por quê?
3. Se a resposta anterior for negativa, o que falta para que haja essa integração?
4. Você consegue perceber alguma iniciativa ou projeto considerado como estratégico que seja executados independentemente do PE institucional?
5. Desconsiderando o PE, em sua opinião, os resultados almejados pelo Tribunal são alcançados? Explique por quê?
6. Em que medida o PE propicia a condição de excelência da Justiça Eleitoral? Ou seja, o processo eleitoral está ancorado no PE do TSE?
7. Se a resposta anterior for negativa, o que faz a Justiça Eleitoral ser excelente na condução do processo eleitoral?
8. Considerando o tema da dissertação “integração entre planejamento e orçamento”, há alguma informação que lhe pareça importante para agregar às suas respostas?

Anexo II – Relatórios de análise da execução orçamentária por planos internos 2009

RELATÓRIO EXECUÇÃO DA DESPESA 2009 - POR AÇÃO ORÇAMENTÁRIA E PLANOS INTERNOS TSE					
Ação Orçamentária da LOA	GND (Cod)	Plano Interno	Empenhado	Integrado	%
2003 - ACOES DE INFORMATICA	3	FUNCMANUTGER-AOSI - TELEPROCESSAMENTO	57.597.768,50		
	3	FUNCMANUTGER-AOSI - SERVICOS DE PROCESSAMEN	34.680.552,38		
	3	FUNCMANUTGER-AOSI - MANUTENCAO DE SOFTWARE	16.112.852,07		
	4	FUNCMANUTGER-AREA - INFORMATICA	9.601.219,68		
	3	FUNCMANUTGER-AOSI - AQUISICAO DE SOFTWARE	4.920.228,52		
	3	IMPLANTACAO DA REDE SAT.	3.101.985,13		
	3	FUNCMANUTGER-AOSI - MANUTENCAO DE EQUIPAME	2.050.181,58		
	4	REVISAO - MAT. PROCESSAMENTO DADOS	1.227.351,00		
	3	FUNCMANUTGER-AOSI - MATERIAL DE PROCESSAMEN	1.122.037,53		
	3	MICROFILMAGEM E DIGITALIZACAO DE DOCUMENTOS	900.584,36		
	3	FUNCMANUTGER-AOSI - APOIO	741.143,44		
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - DIARIAS	264.269,34		
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - PASSAGENS	222.487,99		
	4	NÃO INFORMADO	142.609,89		
	3	FUNCMANUTGER- AOSI - TSE INPE	90.710,80		
	3	CRIACAO DO CENTRO CULTURAL	50.000,00		
	3	NÃO INFORMADO	22.271,32		
	3	ELEIC - AQUISICAO E LOCACAO DE EQUIPAMENTOS.	19.598,80		
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - MAT ELETRICO E ELETRONIC	1.745,40		
	2004 - ASSISTENCIA MEDICA E ODONTOLOGICA AOS SERVIDORES, EMPREGADOS E SEUS DEPENDENTES	3	ASSIST MED ODONT- PLANO DE SAUDE	5.280.506,04	
3		ASSIST MED ODONT- REEMB FARMACOLOGICO	492.097,77		
3		ASSIST MED ODONT- REEMB ODONTOLOGICO	302.924,13		
3		ASSIST MED ODONT- SERVICOS AUXILIARES	96.804,96		
3		ASSIST MED ODONT- MAT CONSUMO MEDICO	42.196,84		
3		SUPRIMENTO DE FUNDOS	6.222,26		
3		ASSIST MED ODONT-OUTROS REEMB/INDENIZ/CUSTEIO	5.660,00		
3	FUNCMANUTGER-AOSA - RESSARCIMENTO	900,00			
2010 - ASSISTENCIA PRE-ESCOLAR AOS DEPENDENTES DOS SERVIDORESE	3	ASSIST PRE-ESCOLAR NORMAL	1.086.252,28		
2011 - AUXILIO-TRANSPORTE AOS SERVIDORES E EMPREGADOS	3	AUXILIO TRANSPORTE URBANO	109.320,00		
2012 - AUXILIO-ALIMENTACAO AOS SERVIDORES E EMPREGADOS	3	AUXILIO ALIMENTACAO	6.061.708,00		
2058 - DIVULGACAO DOS ATOS DO PODER JUDICIARIO E DOS SERVICOSESSENCIAIS A JUSTICA - TV JUSTICA	3	DIVULG.DOS ATOS E SERV. DA JE E DO PODER JUDI	4.933.164,70		
	3	ELEIC - ACOES EDUCATIVAS.	1.361.126,20		
	3	ELEIC - SERVICOS DE DIVULGACAO.	946.352,00		
	3	ELEIC - MATERIAL PARA DIVULGACAO	167.557,28		
	3	IMP. SIST. AUTOMACAO E IDENTIF.DO ELEITOR	92.400,00		
2272 - GESTAO E ADMINISTRACAO DO PROGRAMA	3	FUNCMANUTGER-AOSA - APOIO	7.083.408,45		
	3	CRIACAO DO CENTRO CULTURAL	5.439.387,03		
	3	FUNCMANUTGER-AIEF - VIGILANCIA	3.940.372,23		
	3	FUNCMANUTGER-AIEF - MANUTENCAO PREDIAL	2.411.223,51		
	3	FUNCMANUTGER-AIEF - LIMPEZA	1.781.688,59		
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - COMUNICACAO	1.735.295,34		
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - SERVICOS DE TRANSPORTE	1.582.493,38		
	3	FUNCMANUTGER-AOSI - APOIO	1.399.476,05		
	3	FUNCMANUTGER-AIEF - ENERGIA ELETRICA	1.190.491,59		
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - TELEFONIA	732.768,73		
3	FUNCMANUTGER-AOSA - SERVICOS DE COPA E COZIN	670.904,05			

RELATÓRIO EXECUÇÃO DA DESPESA 2009 - POR AÇÃO ORÇAMENTÁRIA E PLANOS INTERNOS TSE

Ação Orçamentária da LOA	GND (Cod)	Plano Interno	Empenhado	Integrado	%
2272 - GESTAO E ADMINISTRACAO DO PROGRAMA	3	FUNCMANUTGER-AOSA - MATERIAL DE EXPEDIENTE	587.374,36		
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - ASSINATURA	509.881,01		
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - MANUTENCAO DE MAQUINAS	454.536,78		
	4	FUNCMANUTGER-AREA - OUTROS PERMANENTES	357.091,03		
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - ALIMENTACAO	332.099,30		
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - ESTAGIARIOS	318.974,16		
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - SERVICOS GRAFICOS	291.215,36		
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - MATERIAL DE CONSUMO	279.728,94		
	3	FUNCMANUTGER-AIEF - AGUA E ESGOTO	208.364,16		
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - COMBUSTIVEIS E LUBRIFICAN	198.775,55		
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - PASSAGENS	169.028,89		
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - MAT LIMP E PROD HIGIENIZA	151.367,56		
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - DIARIAS	139.305,01		
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - MAT ELETRICO E ELETRONIC	96.865,20		
	4	FUNCMANUTGER-AREA - MOVEIS	77.701,41		
	3	FUNCMANUTGER-AIEF - LOCACAO DE IMOVEIS	60.835,95		
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - SERVICOS DE DIVULGACAO	45.090,00		
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - SEGUROS	40.122,08		
	3	FUNCMANUTGER-AOSI - MANUTENCAO DE SOFTWARE	38.000,00		
	3	DESPESAS COM AUXILIO MORADIA	37.981,78		
	3	FUNCMANUTGER-AMEX - CONSERVACAO DE IMOVEIS	30.200,00		
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - RESSARCIMENTO	29.904,89		
	3	FUNCMANUTGER-AOSI - MATERIAL DE PROCESSAMEN	29.295,93		
	4	FUNCMANUTGER-AIEF - MANUTENCAO PREDIAL	24.616,25		
	3	SUPRIMENTO DE FUNDOS	18.301,92		
	3	FUNCMANUTGER-AIEF - RESSARCIMENTOS DIVERSOS	11.788,65		
	4	FUNCMANUTGER-AOSA - MAT PROTECAO E SEGURAN	10.400,00		
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - AUDIO	9.622,51		
	3	FUNCMANUTGER-AIEF - CONDOMINIOS	8.760,60		
	3	ELEIC - SEGURANCA PRIVADA.	7.938,22		
	4	FUNCMANUTGER-AMEX - CONSERVACAO DE IMOVEIS	7.314,30		
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - LOCACAO DE MAQUINAS	7.000,00		
	4	FUNCMANUTGER-AREA - VEICULOS	6.085,00		
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - FRETES	3.000,00		
	3	FUNCMANUTGER-AMEX - CONSERVACAO DE MOVEIS	2.650,00		
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - MAT PROTECAO E SEGURAN	1.833,66		
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - MATREIAL ODONTOLOGICO	1.708,98		
	3	ASSIST MED ODONT- MANUTENCAO MEDICO-ODONT.	1.700,00		
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - TRIBUTOS	1.142,24		
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - FERRAMENTAS	306,80		
	4	FUNCMANUTGER-AREA - INFORMATICA	52,00		
3	FUNCMANUTGER-AOSA - MATERIAL DE CONSTRUCAO	51,00			
2365 - ATUALIZACAO E MANUTENCAO DO SISTEMA DE VOTACAO E APURACAO	4	ELEIC-URNAS ELET- AQUISICAO/ADAPTACAO	199.998.815,70		
	3	ELEIC-URNAS ELET- MANUTENCAO	13.755.360,94		
	3	ELEIC-URNAS ELET- SUPRIMENTOS	9.006.552,27		
	3	ATUALIZACAO E MANUT, SIST. VOTACAO E APURACAO	1.394.350,00		
	3	FUNCMANUTGER-AOSI - APOIO	75.000,00		
	3	ELEIC-URNAS ELET- AQUISICAO/ADAPTACAO	67.231,44		

RELATÓRIO EXECUÇÃO DA DESPESA 2009 - POR AÇÃO ORÇAMENTÁRIA E PLANOS INTERNOS TSE

Ação Orçamentária da LOA	GND (Cod)	Plano Interno	Empenhado	Integrado	%
2365 - ATUALIZACAO E MANUTENCAO DO SISTEMA DE VOTACAO E APURACAO	3	FUNCMANUTGER-AOSA - PASSAGENS	31.090,52		
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - DIARIAS	11.751,30		
	3	CAPACITACAO RH- TREINAMENTOS	1.315.430,85		
4091 - CAPACITACAO DE RECURSOS HUMANOS	3	FUNCMANUTGER-AOSA - DIARIAS	40.173,89		
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - PASSAGENS	30.000,00		
	3	CAPACITACAO RH- BOLSAS	23.332,85		
4269 - PLEITOS ELEITORAIS	3	FUNCMANUTGER-AOSA - COMUNICACAO	619.499,00		
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - SERVICOS GRAFICOS	494.379,00		
	3	NÃO INFORMADO	390.905,99		
	3	ELEIC-URNAS ELET- TRANSPORTE	233.886,67		
	3	ELEIC - ADICIONAL DE DIARIAS	229.464,66		
	3	ELEICAO SUPLEMENTAR.	221.524,04		
	3	REVISAO - DESPESAS COM DIARIAS	161.759,48		
	3	ELEIC-ALIMENTACAO	129.355,82		
	3	SUPRIMENTO DE FUNDOS	122.628,05		
	3	FUNCMANUTGER-AOSI - APOIO	83.175,00		
	3	ELEIC - ADICIONAL DE PASSAGENS.	53.259,61		
	3	ELEIC - ADICIONAL DE SERVICOS DE TRANSPORTE.	49.696,60		
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - DIARIAS	40.190,60		
	3	ELEICAO NAO OFICIAL	39.932,79		
	3	ELEIC - ADICIONAL DE COMBUSTIVEIS.	27.975,16		
	3	ELEIC - SUPORTE TECNICO OPERACIONAL.	26.814,56		
	3	REVISAO - DESPESAS DE PASSAGENS PELO PAIS	24.946,00		
	3	ELEIC - OFICIAIS DE JUSTICA	24.691,97		
	3	REVISAO - DESPESAS COM OFICIAIS DE JUSTICA	22.073,55		
	3	ELEIC- SERVICIO DE IMPRESSAO GRAFICA.	20.563,74		
	3	ELEIC - ALIMENT. DE SERVID. E COLABORADORES	18.013,44		
	3	CORREICAO - DIARIAS	17.935,58		
	3	ELEIC - DIARIAS PARA MEMBROS	17.914,50		
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - TRIBUTOS	12.534,57		
	3	ELEIC- FRETE/TRANSPORTES DE ENCOMENDA.	10.000,90		
	3	ELEIC- LOCACAO DE MAQUINAS E EQUIPAMENTOS.	8.600,00		
	3	ELEIC - ADIC. DE APOIO ADMIN, TEC. E OPERAC.	8.330,00		
	3	REVISAO - DESPESAS DE TRANSPORTE	8.000,40		
	3	ELEIC - SERV.SIST MOVEL.TRANSM.VOZ VIA SAT	7.800,00		
	3	ELEIC - LOCACAO DE VEICULOS.	7.721,26		
	3	ELEIC - ADICIONAL DE LIMPEZA E CONSERVACAO.	6.458,61		
	3	REVISAO - MATERIAL DE DIVULGACAO	5.334,80		
	3	ELEIC - ADIC. DE SERV. DE COMUN. EM GERAL.	4.968,77		
	3	REVISAO - DESPESAS COM COMBUSTIVEIS	4.840,00		
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - FRETES	4.325,00		
	3	CORREICAO - PASSAGENS	4.097,71		
	3	ELEIC - REUNIOES	3.999,80		
	3	REVISAO - DIARIAS DE MEMBROS	3.584,00		
	3	ELEIC - FORCAS POLICIAIS.	3.394,34		
	3	REVISAO - DESPESAS COM LOCACAO DE VEICULOS	3.300,00		
	3	ELEIC- REPAROS/ADAPTACOES	1.969,81		
	3	ELEIC - ADICIONAL DE MATERIAL DE CONSUMO.	1.448,70		

RELATÓRIO EXECUÇÃO DA DESPESA 2009 - POR AÇÃO ORÇAMENTÁRIA E PLANOS INTERNOS TSE						
Ação Orçamentária da LOA	GND (Cod)	Plano Interno	Empenhado	Integrado	%	
4269 - PLEITOS ELEITORAIS	3	ELEIC-CONVOCAÇÃO	1.368,10			
	3	CORREICOES - APOIO ADM. TEC. E OPERACIONAL	990,00			
	3	ELEIC-LOCACAO LINHA TELEFONICA	988,96			
	3	ELEIC - ADICIONAL DE VIGILANCIA.	544,88			
	3	ELEIC - SERVICOS DE REPROGRAFIA.	100,00			
7125 - CONSTRUCAO DO EDIFICIO-SEDE DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL EM BRASILIA	4	IMOVEIS - CONSTRUCAO/AQUISICAO/AMPLIACAO	120.588.021,00	120.588.021,00		
7832 - IMPLANTACAO DO SISTEMA DE AUTOMACAO DE IDENTIFICACAO DO ELEITOR	4	IMP. SIST. AUTOMACAO E IDENTIF.DO ELEITOR	17.094.977,29			
	4	FUNCMANUTGER-AREA - INFORMATICA	1.870.175,44			
	3	REVISAO - DESPESAS COM DIARIAS	507.858,89			
	3	REVISAO - APOIO TEC. ADM E OPERAC.	304.428,62			
	3	REVISAO - DESPESAS DE PASSAGENS PELO PAIS	158.185,48			
	3	REVISAO - DESPESAS COM MATERIAL DE CONSUMO	139.583,63			
	3	REVISAO - MATERIAL DE DIVULGACAO	123.274,98			
	3	REVISAO - DESPESAS COM LOCACAO DE VEICULOS	97.504,00			
	3	REVISAO - DESPESAS COM TELEPROCESSAMENTO	93.444,50			
	3	REVISAO - VIGILANCIA	68.965,94			
	3	REVISAO - MANUTENCAO PREDIAL	68.019,65			
	3	REVISAO - TELEFONIA	42.925,29			
	3	REVISAO - DESPESAS DE ALIMENTACAO	40.867,29			
	3	IMP. SIST. AUTOMACAO E IDENTIF.DO ELEITOR	38.522,44			
	3	REVISAO - LOCACAO IMOVEIS	37.849,98			
	3	REVISAO - DESPESAS COM COMBUSTIVEIS	31.001,06			
	4	FUNCMANUTGER-AREA - OUTROS PERMANENTES	26.397,00			
	4	REVISAO - MAT. PROCESSAMENTO DADOS	26.019,00			
	3	REVISAO - LOC BENS MOVEIS, MAQ E EQUIP	22.318,00			
	3	REVISAO - DESPESAS DE TRANSPORTE	18.562,82			
	3	SUPRIMENTO DE FUNDOS	18.456,05			
	3	FUNCMANUTGER-AIEF - LIMPEZA	17.231,93			
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - APOIO	15.996,00			
	3	REVISAO - MAT. PROCESSAMENTO DADOS	12.012,05			
	3	ELEIC- REPAROS/ADAPTACOES	10.763,65			
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - DIARIAS	2.590,28			
	3	REVISAO - DIARIAS DE MEMBROS	2.457,00			
	3	ELEIC - OFICIAIS DE JUSTICA	1.216,69			
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - MATERIAL DE CONSUMO	936,00			
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - SERVICOS DE TRANSPORTE	93,10			
	TOTAL			556.845.341,85	120.588.021,00	21,66%

Anexo III – Relatórios de análise da execução orçamentária por planos internos 2010

RELATÓRIO EXECUÇÃO DA DESPESA 2010 - POR AÇÃO ORÇAMENTÁRIA E PLANOS INTERNOS TSE					
Ação Orçamentária da LOA	GND (Cod)	Plano Interno	Empenhado	Integrado	%
2004 - ASSISTENCIA MEDICA E ODONTOLOGICA AOS SERVIDORES, EMPREGADOS E SEUS DEPENDENTES	3	ASSIST MED ODONT- PLANO DE SAUDE	5.753.095,03		
	3	ASSIST MED ODONT- REEMB FARMACOLOGICO	568.779,26		
	3	ASSIST MED ODONT- REEMB ODONTOLOGICO	336.400,35		
	3	MATERIAL DE CONSUMO MEDICO E ODONTOLOGICO	4.054,36		
	3	APOIO ADMINISTRATIVO, TECNICO E OPERACIONAL	380,00		
	3	ASSIST MED ODONT- MANUTENCAO MEDICO-ODONT.	273,00		
2010 - ASSISTENCIA PRE-ESCOLAR AOS DEPENDENTES DOS SERVIDORESE EMPREGADOS	3	ASSIST PRE-ESCOLAR NORMAL	1.024.814,99		
2011 - AUXILIO-TRANSPORTE AOS SERVIDORES E EMPREGADOS	3	AUXILIO TRANSPORTE URBANO	37.267,00		
2012 - AUXILIO-ALIMENTACAO AOS SERVIDORES E EMPREGADOS	3	AUXILIO ALIMENTACAO	6.358.618,00		
2058 - DIVULGACAO DOS ATOS DO PODER JUDICIARIO E DOS SERVICOSESSENCIAIS A JUSTICA - TV JUSTICA	3	ELEIC - SERVICOS DE DIVULGACAO.	5.298.413,22		
	3	DIVULG.DOS ATOS E SERV. DA JE E DO PODER JUDI	4.430.198,28		
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - AUDIO	554.461,46		
	3	ELEIC - ACOES EDUCATIVAS.	9.970,00		
2272 - GESTAO E ADMINISTRACAO DO PROGRAMA	3	TELEPROCESSAMENTO	67.850.782,76		
	3	SERVICOS DE PROCESSAMENTO DE DADOS	32.868.263,81		
	4	FUNCMANUTGER-AREA - AQ. DE SOFTWARE	17.842.420,28		
	3	MANUTENCAO DE SOFTWARE	15.756.387,36		
	3	APOIO ADMINISTRATIVO, TECNICO E OPERACIONAL	8.645.771,86		
	4	CONSTRUCAO DE NOVA SEDE DO TSE EM BRASILIA	8.105.089,80	8.105.089,80	
	4	FUNCMANUTGER-AREA - INFORMATICA	7.769.243,14		
	3	VIGILANCIA	4.455.935,76		
	3	IMPLANTACAO DA REDE SAT.	3.283.592,66		
	4	FUNCMANUTGER-AREA - OUTROS PERMANENTES	3.145.663,97		
	3	APOIO ADMINSITRATIVO TECNICO E OPERACIONAL	2.247.441,88		
	3	LIMPEZA E CONSERVACAO	2.153.857,91		
	3	MANUTENCAO PREDIAL	2.115.215,29		
	3	COMUNICACAO E CORRESPONDENCIAS	1.994.519,38		
	3	SERVICOS DE TRANSPORTE	1.930.151,90		
	3	ENERGIA ELETRICA	1.295.358,95		
	4	FUNCMANUTGER-AREA - VEICULOS	1.155.004,35		
	3	MICROFILMAGEM E DIGITALIZACAO DE DOCUMENTOS	1.034.476,83		
	4	FUNCMANUTGER-AREA - MOVEIS	923.564,77		
	4	SERVICOS DE PROCESSAMENTO DE DADOS	909.589,74		
	3	SERVICOS DE COPA E COZINHA	823.615,12		
	3	SERVICOS DE DIVULGACAO	800.249,08		
	3	TELEFONIA	734.329,52		
	3	MANUTENCAO DE MAQ. E EQUIP. DE TI	729.872,67		
	3	DIARIAS PARA SERVIDORES	631.861,11		
	3	ASSINATURAS DE REVISTAS E PERIÓDICOS	588.006,69		
	3	MATERIAL DE CONSUMO	572.952,04		
	3	CONSTRUCAO DE NOVA SEDE DO TSE EM BRASILIA	548.377,70	548.377,70	
	3	PASSAGENS PARA SERVIDORES	541.137,72		
	3	MATERIAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS	472.902,50		
	3	MANUTENCAO DE MAQUINAS E EQUIPAMENTOS	466.612,01		
	3	ESTAGIARIOS	338.592,86		
	3	ALIMENTACAO DE SERVIDORES	330.025,26		

RELATÓRIO EXECUÇÃO DA DESPESA 2010 - POR AÇÃO ORÇAMENTÁRIA E PLANOS INTERNOS TSE

Ação Orçamentária da LOA	GND (Cod)	Plano Interno	Empenhado	Integrado	%
2272 - GESTAO E ADMINISTRACAO DO PROGRAMA	3	AGUA E ESGOTO	265.521,76		
	4	NÃO INFORMADO	217.428,14		
	3	COMBUSTIVEIS E LUBRIFICAN	166.641,93		
	4	APOIO ADMINSITRATIVO TECNICO E OPERACIONAL	140.537,68		
	4	FUNCAOESTR-DREA - MOVEIS	138.147,97		
	3	MATERIAL DE CONSUMO MEDICO E ODONTOLOGICO	134.188,55		
	3	DESPESAS COM AUXILIO MORADIA	107.205,27		
	3	SERVICOS AUXILIARES	104.823,41		
	3	TSE INPE	96.816,65		
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - SERVICOS GRAFICOS	93.048,08		
	3	NÃO INFORMADO	82.812,61		
	3	AUTORIDADE CERTIFICADORA DA JUSTICA ELEITORA	67.545,00	67.545,00	
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - AUDIO	58.182,52		
	3	MATERIAL DE LIMPEZA E PRODUTOS HIGIENIZACAO	54.673,80		
	3	RESSARCIMENTO	28.197,27		
	3	SEGUROS	27.589,23		
	3	MATERIAL DE CONSTRUCAO	21.583,99		
	3	TRIBUTOS	13.106,01		
	3	RESSARCIMENTOS DIVERSOS	8.510,24		
	3	CONDOMINIOS	8.417,92		
	3	ELEIC-SERV.PROC.DADOS AREA SEG.E CRIPTOGRAFI	7.841,28		
	3	MANUTENCAO DE BENS MOVEIS	7.000,00		
	3	FRETES E TRANSPORTES DE ENCOMENDAS	6.038,16		
	3	FUNCMANUTGER-AREA - OUTROS PERMANENTES	4.499,90		
	3	ELEIC - ADIC. DE APOIO ADMIN, TEC. E OPERAC.	2.618,00		
	3	LOCACAO DE MAQUINAS E EQUIPAMENTOS	2.300,00		
	4	FUNCMANUTGER-AOSA - AUDIO	1.150,00		
	3	CRIACAO DO CENTRO CULTURAL	1.125,60		
3	ASSIST MED ODONT-OUTROS REEMB/INDENIZ/CUSTE	430,58			
2365 - ATUALIZACAO E MANUTENCAO DO SISTEMA DE VOTACAO E APURACAO	4	ELEIC-URNAS ELET- AQUISICAO/ADAPTACAO	179.557.434,30		
	3	ELEIC-URNAS ELET- MANUTENCAO	82.204.064,39		
	3	ATUALIZACAO E MANUT, SIST. VOTACAO E APURACAO	1.976.516,31		
	3	ELEIC-URNAS ELET- SUPRIMENTOS	791.639,62		
	3	APOIO ADMINSITRATIVO TECNICO E OPERACIONAL	425.000,00		
	3	PASSAGENS PARA SERVIDORES	27.425,94		
4091 - CAPACITACAO DE RECURSOS HUMANOS	3	DIARIAS PARA SERVIDORES	11.092,34		
	3	CAPACITACAO RH- TREINAMENTOS	970.431,02		
	3	DIARIAS PARA SERVIDORES	64.256,83		
	3	PASSAGENS PARA SERVIDORES	47.500,00		
	3	CAPACITACAO RH- BOLSAS	30.421,33		
4269 - PLEITOS ELEITORAIS	3	CONCURSO	7.810,80		
	3	ELEIC-ALIMENTACAO	75.143.864,43		
	3	ELEIC-URNAS ELET- TRANSPORTE	32.684.657,02		
	3	NÃO INFORMADO	25.577.494,93		
	3	ELEIC - LOCACAO DE VEICULOS.	17.400.441,65		
	3	ELEIC - ADIC. DE APOIO ADMIN, TEC. E OPERAC.	15.571.221,57		
3	ELEIC - ADICIONAL DE MATERIAL DE CONSUMO.	11.932.160,46			
3	SERVICOS DE PROCESSAMENTO DE DADOS	11.752.033,70			

RELATÓRIO EXECUÇÃO DA DESPESA 2010 - POR AÇÃO ORÇAMENTÁRIA E PLANOS INTERNOS TSE

Ação Orçamentária da LOA	GND (Cod)	Plano Interno	Empenhado	Integrado	%
	3	ELEIC - ADICIONAL DE DIARIAS	9.729.508,68		
	3	ELEIC-CONT.SERV.SIST.MOVEL.TRANS.VOZ	9.013.465,52		
	3	ELEIC- SERVICO DE IMPRESSAO GRAFICA.	8.032.947,44		
	3	APOIO LOGISTICO NAS ELEICOES 2010	7.356.805,23		
	3	ELEIC - ALIMENT. DE SERVID. E COLABORADORES	7.313.924,52		
	3	ELEIC - ADIC. DE SERV. DE COMUN. EM GERAL.	6.320.380,93		
	3	ELEIC-URNAS ELET- SUPRIMENTOS	6.247.120,14		
	4	NÃO INFORMADO	6.196.880,76		
	3	ELEIC- FRETE/TRANSPORTES DE ENCOMENDA.	6.109.348,77		
	3	ELEIC - SERVICOS DE DIVULGACAO.	4.949.315,25		
	3	ELEIC- AQUISICAO DE OUTROS MATERIAIS.	4.193.971,08		
	3	ELEIC - OFICIAIS DE JUSTICA	4.133.789,45		
	3	ELEIC - ADICIONAL COM DESPESAS DE TELEFONIA	3.902.372,35		
	3	ELEIC - FORCAS POLICIAIS.	3.896.222,49		
	3	ELEIC - ADICIONAL DE COMBUSTIVEIS.	3.704.463,96		
	3	ELEIC - ADICIONAL DE VIGILANCIA.	3.280.775,85		
	3	ELEIC - ADICIONAL DE ENERGIA ELETRICA.	2.973.522,71		
	3	ELEIC - TREINAMENTOS	2.964.445,97		
	3	ELEIC-LOCAL DIF ACESSO- FORCA ARMADA	2.396.750,97		
	3	ELEIC- AQUIS.SUPRIMENTO DE INFORMATICA.	2.083.044,32		
	3	ELEIC- REPAROS/ADAPTACOES	1.904.146,68		
	3	ELEIC - ADICIONAL DE SERVICOS DE TRANSPORTE.	1.859.480,20		
	3	ELEIC - ADICIONAL DE PASSAGENS.	1.597.553,86		
	3	ELEIC - SUPORTE TECNICO OPERACIONAL.	1.501.422,17		
4269 - PLEITOS ELEITORAIS	3	ELEIC - DIARIAS PARA MEMBROS	1.367.441,02		
	3	ELEIC-CONVOCACAO	1.185.706,22		
	3	FUNCMANUTGER-AOSA - SERVICOS GRAFICOS	1.160.468,44		
	3	ELEIC - REUNIOES	1.157.459,68		
	3	ELEIC - ADICIONAL DE LIMPEZA E CONSERVACAO.	1.012.892,33		
	3	ELEIC-LOCACAO LINHA TELEFONICA	976.999,68		
	3	ELEIC - AUDITORIA	939.402,70		
	3	ELEIC-TREINAMENTO	910.054,83		
	3	ELEIC - INSTALACAO DE REDES/COMUNIC DE DADOS	861.649,44		
	3	DIARIAS PARA SERVIDORES	797.636,24		
	3	MANUTENCAO DE BENS IMOVEIS	762.704,40		
	3	ELEIC - SERV.OPER.MAQ.MOT.REC.SERV.AUXILIARE	747.011,48		
	3	ELEIC - MATERIAL PARA DIVULGACAO	663.177,07		
	3	ELEIC-AQUISICAO /LOC MOBIL/UTENSILIOS	436.389,22		
	3	MANUTENCAO PREDIAL	415.134,26		
	3	PASSAGENS PARA SERVIDORES	377.024,53		
	3	MATERIAL DE CONSUMO	360.651,38		
	3	ELEIC - SERVICOS DE REPROGRAFIA.	342.450,72		
	3	ELEICAO SUPLEMENTAR.	321.280,93		
	3	ELEIC - ACOES EDUCATIVAS.	309.420,35		
	3	ELEIC-URNAS ELET- LOCACAO IMOVEL	298.742,14		
	3	ELEIC - ADICIONAL DE SERV. DE AGUA E ESGOTO	297.622,46		
	3	ELEIC-LOCACAO DE IMOVEL	293.400,88		
	3	ELEIC-TRANSPORTE PARA ATENDIMENTO DO ELEITC	289.333,60		

RELATÓRIO EXECUÇÃO DA DESPESA 2010 - POR AÇÃO ORÇAMENTÁRIA E PLANOS INTERNOS TSE

Ação Orçamentária da LOA	GND (Cod)	Plano Interno	Empenhado	Integrado	%
4269 - PLEITOS ELEITORAIS	3	TRIBUTOS	272.892,20		
	3	ELEIC- LOCACAO DE MAQUINAS E EQUIPAMENTOS.	272.510,25		
	3	ELEIC-URNAS ELET- MANUTENCAO	227.131,42		
	3	ELEIC-URNAS ELET- AQUISICAO/ADAPTACAO	214.014,18		
	3	ELEIC - PUBLICACOES.	206.748,20		
	3	ELEIC - AQUISICAO E LOCACAO DE EQUIPAMENTOS.	202.481,50		
	3	LIMPEZA E CONSERVACAO	191.527,28		
	3	COMBUSTIVEIS E LUBRIFICAN	110.155,94		
	3	ELEIC - AQUIS. LOCAC. RADIOS TRANSMISSORES	105.326,96		
	3	MATERIAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS	102.957,84		
	3	ELEIC-URNAS ELET- SEGURO TRANSPORTE	99.233,66		
	3	ELEIC - PUBLICACOES	85.637,61		
	3	CORREICAO - DIARIAS	63.002,86		
	3	AGUA E ESGOTO	62.000,00		
	3	APOIO ADMINISTRATIVO, TECNICO E OPERACIONAL	58.383,41		
	3	IMPLANTACAO DO PROGRAMA MESARIO VOLUNTARI	44.795,00		
	3	ESTAGIARIOS	31.865,84		
	3	ELEIC- LOCACAO DE EQUIPAMENTOS RADIO CHAM.	31.504,00		
	3	ELEIC - PASSAGENS PARA MEMBROS	29.221,74		
	3	ALIMENTACAO DE SERVIDORES	27.158,40		
	3	ENERGIA ELETRICA	22.891,59		
	3	REVISAO - APOIO TEC. ADM E OPERAC.	20.952,41		
	3	ELEIC -AQUISICAO E LOCACAO TELEFONES MOVEIS	20.229,00		
	3	SERVICOS DE TRANSPORTE	20.000,00		
	3	ELEICAO NAO OFICIAL	17.326,08		
	3	SERVICOS DE COPA E COZINHA	12.420,00		
	3	ELEIC- CONFECCAO GAB BRAILLE	11.320,00		
	3	FRETES E TRANSPORTES DE ENCOMENDAS	9.240,00		
	3	CAPACITACAO RH- TREINAMENTOS	8.350,00		
	3	ELEIC-SEGUROS	7.826,50		
	3	CORREICAO - DIARIAS PARA MEMBROS	6.873,50		
	3	ELEIC - SEGURANCA PRIVADA.	6.600,00		
	3	ESCOLA JUDICIARIA ELEITORAL DO TRE-BA	5.167,80		
	3	REVISAO - MATERIAL DE DIVULGACAO	4.808,00		
	3	REESTRUTURACAO E AMPLIACAO ELEITOR DO FUTU	4.000,00	4.000,00	
3	REVISAO - DESPESAS COM DIARIAS	3.860,78			
3	COMUNICACAO E CORRESPONDENCIAS	2.223,00			
3	FUNCASSUNGAS-COSA - MATERIAL DE CONSUMO	1.665,00			
3	CORREICAO - PASSAGENS	1.409,40			
3	REVISAO - DESPESAS DE ALIMENTACAO	475,20			
3	CORREICAO - MATERIAL DE CONSUMO	419,40			
3	REVISAO - DESPESAS DE PASSAGENS PELO PAIS	320,00			
7125 - CONSTRUCAO DO EDIFICIO-SEDE DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL EM BRASILIA	4	CONSTRUCAO DE NOVA SEDE DO TSE EM BRASILIA	154.057.550,15	154.057.550,15	
TOTAL			973.463.034,16	162.782.562,65	16,72%