

# O ORÇAMENTO POR PROGRAMAS E AS AÇÕES INTERNA E EXTERNA DAS EMPRESAS

Econ. HELIO DE MELO SAMPAIO \*

## 1. INTRODUÇÃO

O fenômeno histórico do desafio imposto ao Setor Público pelas pressões radicadas nas transformações econômicas e sociais a partir do Século passado, fê-lo optar pelo abandono do «desenvolvimento espontâneo», enveredando, gradativamente, pelos caminhos do planejamento, como fórmula para equacionar a sua ação, no propósito de promover a modificação das estruturas.

Esse fato gerou outra forma de desafio, circunscrito à necessidade de o Estado, por intermédio das empresas públicas, munir-se de condições para levar a termo essas tarefas, cujo desfecho é o aumento do nível de atendimento das necessidades coletivas. Dai surgiram as tentativas de implantação de novas técnicas administrativas, de corte eminentemente planejador, delineadas no interior dos órgãos estatais.

Como a aceitação do segundo desafio condiciona a do primeiro, teria o Estado que modificar-se estruturalmente, aparelhando-se para conduzir a sua ação de maneira a mais adequada e consonante às dimensões dos problemas com que se defrontaria, que adquirem maior número de variáveis e mais complexidade no sistema de livre iniciativa.

No atual estágio de desenvolvimento das técnicas de Planejamento, estão as empresas experimentando, no Brasil: a) o processo de aperfeiçoamento da máquina administrativa, conformando-a à nova realidade, ao mesmo tempo que se preocupa em, b) não perder o ritmo de suas atividades, onde se desdobra seu campo de atuação.

Nesse estágio, todavia, corre-se o risco de se optar por uma das duas formas de ação; se exclusivamente da primeira (a) — que pode exigir bastante tempo nas empresas maiores —, os problemas se vão agravando, sendo por demais penoso o trabalho de superá-los, sobretudo oneroso; se somente da segunda (b), pode ocorrer a persistente manutenção da incapacidade de as empresas acompanharem o ritmo cada vez mais acelerado desses problemas, para cuja solução foram criadas. Qualquer das formas traria inevitável círculo visioso de difícil rompimento.

Há, ainda, a hipótese não incomum de a empresa preocupar-se quase exclusivamente com suas operações internas, não por diretriz, mas por defeito do escopo com que se a administra. O principal sintoma dessa forma anômala leva a têmpera conceitual e significa tomar-se como finalidade o que constitui o meio para atingi-la (e vice-versa), o que redundará, quando muito, em requintar mas não expandir, ou fazê-lo parcialmente, o atendimento às necessidades públicas.

## 2. O PAPEL DO ORÇAMENTO POR PROGRAMAS

Dentro da linha de raciocínio seguida na introdução, pretende-se demonstrar de que modo cabe ao Planejamento, e particularmente ao Orçamento por Programas, contribuição de relevo, que pode se expressar, para os efeitos aqui propostos, em termos de uma lógica bastante simples: inicia por estabelecer a perfeita distinção entre os meios e os fins a que se propõe a empresa e aperfeiçoa os métodos de identificá-los, dando-lhes caráter de «unidades significativas». É dizer, atribui individualidade à soma de tare-

\* Chefe da Seção de Planejamento Econômico — DPC — SAEC.

fas (Atividades) interessantes que, em seu conjunto, formam um único sistema, englobando todo o âmbito da empresa. Nesse trabalho é importante a participação de um órgão de «Organização e Métodos».

A obtenção do custo e a quantificação das Atividades, que constituem parte fundamental do sistema, bem como os métodos de apuração dos resultados, não dizem respeito às finalidades aqui propostas.

Distinguir meios e fins é um fato que pode parecer bastante óbvio, porisso mesmo ocorre frequentemente, resultando no acúmulo de distorções que culmina por gerar sérias crises de realização nas empresas.

Para caracterizar melhor o fato: o que constitui tarefa de apoio técnico e/ou administrativo (ação interna), é encarado como atividade voltada para o atingimento dos objetivos (ação externa).

Partindo dessa conotação, deve ser entendido o Orçamento por Programas com a dupla dimensão de definir e organizar as tarefas meio, tendo em mira, concomitantemente, equacionar as variáveis que se conjugarão tecnicamente no sentido de serem cumpridas as reais finalidades da empresa, tudo dentro de uma ótica sistêmica (abstraida aqui a questão relacionada com os custos).

Em outras palavras, organizar e gerir o instrumental internamente, evidentemente utilizando variáveis endógenas e exógenas, com a primordial preocupação de obter resultados, que estão fora da empresa, isto é, no contexto social e econômico onde repousa seu campo de ação mais dinâmico.

Não havendo essa premissa, todo o esforço de se implantar o Orçamento calcado no Planejamento cai por terra e se frustram as iniciativas de se querer administrar por objetivos — característica dominante do Orçamento por Programas —, pois a empresa se torna de tal modo introvertida que vai aos poucos omitindo-se no cumprimento de suas reais finalidades. Lembra o caramujo, que se desenvolve no interior da carapaça. E não cresce muito e quase não contribui.

### 3. AÇÃO INTERNA

Exige radical modificação na estrutura da empresa, adaptando-a à nova sistemática. É deveras difícil e esbarra em sérios obstáculos de cunho administrativo, institucional, etc., principalmente se se tratar de uma grande empresa. Na área do Planejamento, por excelência, agravam a família das dificuldades as resistências ao

novo processo, oriundas, entretanto, como se verá adiante, da maneira com que se o implante. De qualquer modo, essas resistências são estimuladas muito mais pelo desconhecimento do sistema do que propriamente por rebeldia às mudanças. Estas, se estrategicamente introduzidas, encontram na empresa um campo bastante fértil.

Essa modificação, se feita parcialmente ou de encaminhamento defectivo, por exemplo, imprimindo-se conceitos falsos ao Orçamento por Programas, conduz a transformá-lo, fatalmente, em perigoso instrumento de burocratização. O vício que mais facilmente pode ocorrer reside em se emprestar ao Orçamento um conceito exclusivamente contábil; é este, aliás, o mais grave defeito. Há quem chegue a afirmar que o Orçamento por Programas pouco tem a ver com a Contabilidade. Realmente, se entendida esta segundo a conceituação que assumia no velho Orçamento, aquela afirmação está absolutamente correta. Ainda assim, não se pode negar que a Contabilidade fornece in-puts de real importância, cabendo, entretanto, a outros ramos do conhecimento, o papel mais relevante como geratrizes de informação.

Seja como for, em lugar daquele conceito ortodoxo, emerge o de Administração Financeira, que se coaduna muito mais com o Planejamento e pode ser sintentizado como um conjunto de atividades voltadas para a formulação de uma política que envolve funções de gestão, objetivando a captação de recursos financeiros necessários à execução eficiente e eficaz dos programas de trabalho, visando o atingimento dos objetivos.

Além dessa advertência de extrema importância, devem-se catalogar alguns requisitos básicos que se tornam imprescindíveis à empresa para o exercício de sua ação interna, consubstanciados em, pelo menos, três pontos principais:

- a) **criação ou vitalização de um sistema de informações estatísticas** (banco de dados), capaz de colher, organizar, analisar, criticar, acumular e produzir dados relacionados, tanto com as atividades meios — que servem de suporte às operações da empresa, como com as atividades fins — que, em última análise, justificam o esforço e o próprio significado da existência da empresa; nas empresas de maior porte, é fundamental e indispensável a criação de um setor de pesquisas em condições de inspirar e conduzir a investigação tecnológica, induzindo à aplicação dos resultados e ainda, enriquecendo o arsenal de dados que constitui o acervo dos sistemas de informática e estatística;

- b) **reestruturação técnico-administrativa**, visando a adequação da empresa ao novo sistema, o que possibilita traçar diretrizes e estabelecer normas racionais de operação; dentre as inumeráveis medidas a tomar, destacam-se as mais óbvias: simplificação da burocracia; criação de uma Auditoria Interna de função múltipla, com ênfase nas esferas técnica e administrativa, criação de unidades de controle e avaliação de resultados; implantação de uma Contabilidade de custos dirigida para a apuração dos custos das Atividades significativas visando a melhor composição de seus insumos (Contabilidade de custos divorciada desses propósitos não tem sentido); montagem de um sistema de comunicação interna e externa; enfim, ter-se-á o embasamento para chegar-se a esse requisito, equipando estruturalmente a empresa de condicionantes formais e institucionais ao efetivo exercício do Planejamento, para não encaminhá-lo sob fórmulas empíricas;
- c) **formação de pessoal especializado**, para ocupar postos componentes do sistema de Planejamento; é de conveniência o treinamento e seleção de mão de obra da própria empresa, já identificada com seus problemas e sua filosofia, ou, para funções altamente especializadas o recrutamento no mercado de trabalho; de capital importância é o constante treinamento do pessoal engajado no sistema.

Esses três requisitos, ou pré-requisitos não exclui o que se reputa como o fundamental e que constitui o pano de fundo de toda a problemática; pelo contrário, evolue e se aprofunda com os demais: a formação de uma mentalidade de Planejamento, pois o Orçamento por Programas alicia e compromete toda a estrutura da empresa, numa participação harmônica e ampla.

O requisito acima, na verdade, constitui o dado que mais peculiariza o planejamento, pois a sua garantia de se consolidar e tornar-se uma realidade concreta não repousa em decretos ou atos administrativos, mas na paulatina modelagem de uma **mentalidade planejadora**. Modifica aos poucos o próprio comportamento, não somente do indivíduo, mas sobretudo da empresa.

É uma verdade inquestionável que não se impõe o planejamento, pelo contrário, este tende a falecer se «adotado» por ato imperativo. Como processo voluntário vai-se implantando pela aceitação de toda uma comunidade, seja nacional, regional ou mesmo empresarial. Essa aceitação, de fato, tem suas raízes na germinação da vontade de modificar uma estrutura.

É dizer, o Planejamento surge como embrião no bojo das idéias e vem à luz trazido pela vontade de planejar. Sair dessa linha de raciocínio é arriscar a administração em perigosa aventura, envolvendo-a em puro experimentalismo sem consistência.

O Planejamento impositivo traz sempre a descrença e esta degenera em melancólicos resultados.

#### 4. AÇÃO EXTERNA

A sua prática, como se afirmou, justifica a existência da empresa que presta um serviço ou fornece um bem público em função da demanda desse bem ou serviço, interagindo no conjunto dos fenômenos sociais e econômicos em relação aos quais desempenha suas atividades externas.

Reside aí, na interconexão de suas atividades com o conjunto dos fenômenos, a autenticidade da ação externa, o que atribui uma responsabilidade que paira sobre as tarefas do dia a dia, uma vez que estas se ordenam e sistematizam, necessariamente, mercê das relações funcionais que se estabelecem no complexo empresa-contexto, donde aquela se projeta neste visando modificá-lo.

Nas áreas urbanas afetadas por intenso processo de expansão, fenômeno, alias, que acompanha o desenvolvimento industrial, agravam-se os conhecidos problemas sociais representados pelos crescentes deficits de atendimento de bens e serviços, uma vez que o Poder Público não se mostrou capaz de acompanhar o explosivo crescimento.

Nessa conjuntura, sobressai como objetivo principal a ampliação da capacidade de superação dessas carências, tanto mais rapidamente quanto maiores se mostrarem suas taxas de crescimento. O que vale dizer, numa empresa de água, a preocupação central deve estar em expandir o ativo fixo em redes, reservatórios, estações, etc., muito mais do que optar-se pela manutenção do ativo fixo pre-existente. Este é o ponto culminante de toda a questão: dar maior potencialidade ao atendimento público.

Em São Paulo, por exemplo, concentra-se o maior aglomerado urbano do Brasil e o que, em termos absolutos (e quiçá relativos, se considerados os centros urbanos de população superior a 1 milhão de habitantes), apresenta a maior demanda não satisfeita dos serviços de abastecimento de água; quanto ao recolhimento de esgotos, o panorama, em números absolutos, é ainda mais grave.

Considerados os termos desse diagnóstico, que demonstra uma falta desses serviços provavelmente superior a quaisquer outros na área, não é difícil eleger os objetivos primeiros para a ação do Governo e da empresa.

É dramática a constatação de que um contingente humano que transpõe a faixa dos 4 (quatro) milhões de habitantes, em uma só cidade, não dispõe dos serviços de coleta de esgotos. É como se 28 cidades de Jundiaí, juntas, fossem privadas desse serviço público, ou ainda, a soma de 12 cidades de Campinas aproximadamente.

## 5. INTERAÇÃO DOS SEGMENTOS

Afirmou-se que todo o elenco de providências para adequar a empresa a enfrentar os desafios, terá que ser posta em marcha paulatinamente, de modo a ir-se formando um pensamento e se conquistando a aderência do seu elemento mais dinâmico — o fator humano — por **impulso volitivo**. Este seria o arcabouço do que constitui o fundamental requisito de que se tratou anteriormente.

Isso será conseguido na medida em que as técnicas de planejamento vão sendo introduzidas sob formas singelas, isto é, traduzidas em linguagem bastante acessível, tornando-se cada vez mais sofisticadas à proporção que se vá modificando a estrutura administrativa e, por adesão, plasmando-se nova mentalidade, ao mesmo tempo e consequentemente criando áreas de motivação funcional.

Não somente o gerente deve debruçar-se para fora da empresa e encontrar na solução dos problemas da comunidade, onde se insere, a ressonância dos seus atos.

A criação de um sistema motivacional não é tarefa muito fácil, por isso mesmo deve preocupar o administrador. A motivação não tem origem somente na retribuição salarial que meramente satisfaz necessidades essenciais. Isso deve o administrador ter em mente.

O homem, por sua natureza essencial, é dotado de capacidade criativa. Uma forma de motivação está em tudo que convenha ao anseio que todo homem tem de ver o resultado concreto do seu esforço físico ou mental, principalmente quando este se origina do seu poder de criação.

Na empresa privada o que anima o administrador é a obtenção do lucro, que pode, inclusive, beneficiar chefes e subordinados. Na empresa pública, cuja finalidade é fornecer um bem ou um serviço público, o estímulo é também aumentar o número dos que, fora dela, são atingidos por esses serviços. Gozam, então, adminis-

tradores e subordinados, a sensação de que sua capacidade criativas materializou-se.

Esse tema, contudo, deve ficar a cargo do sociólogo, mas cabe ao administrador chamá-lo para equacionar os problemas da motivação na empresa, como componente para sua auto-realização.

O fato de que, por exemplo, a finalidade essencial de uma empresa de abastecimento de água é fornecer um bem público, faz necessário todo o componente humano que dela faça parte ter em mente que, de alguma forma, está participando dessa função e que todas as atividades, por mais secundárias que sejam, repercutem direta ou indiretamente, próxima ou remotamente, no atendimento de uma necessidade pública.

O conhecimento pleno de que as atividades engendradas internamente, projetam-se no contexto sob a forma de realização concreta, representa, sem dúvida, para quem trabalha, um tipo de motivação, porque se conscientizam de que a participação pessoal que emprestou com seu esforço físico ou mental, transfere-se para a comunidade, de que ele próprio faz parte.

Retomando o raciocínio, poder-se-ia retratar, no Gráfico I, como se evidência a interação dos segmentos interno e externo em uma empresa de abastecimento de água no contexto de São Paulo.

Convém chamar a atenção para o posicionamento das áreas de Administração Superior e Planejamento e Orçamento, que aparecem no Gráfico em destaque, apenas para enfatizar o grau de vinculação entre as duas. Na realidade elas se incorporam às funções de Administração.

O que se quer demonstrar graficamente é o seguinte (vide Gráfico I):

- I — o núcleo envolve as funções internas onde se engendram as decisões que preponderantemente repercutem no âmago da administração;
- II — os campos intermediários localizam as áreas de:
  - a) Administração Superior, onde se gestam as diretrizes e formulam-se as políticas em função das quais fluem as decisões finais que definem os atos determinantes da concreção das metas fixadas (quantificação dos objetivos);
  - b) em estreita vinculação com a anterior, a área de Planejamento e Orçamento traduz, em linguagem de planos e programas, as diretrizes e políticas estabelecidas;

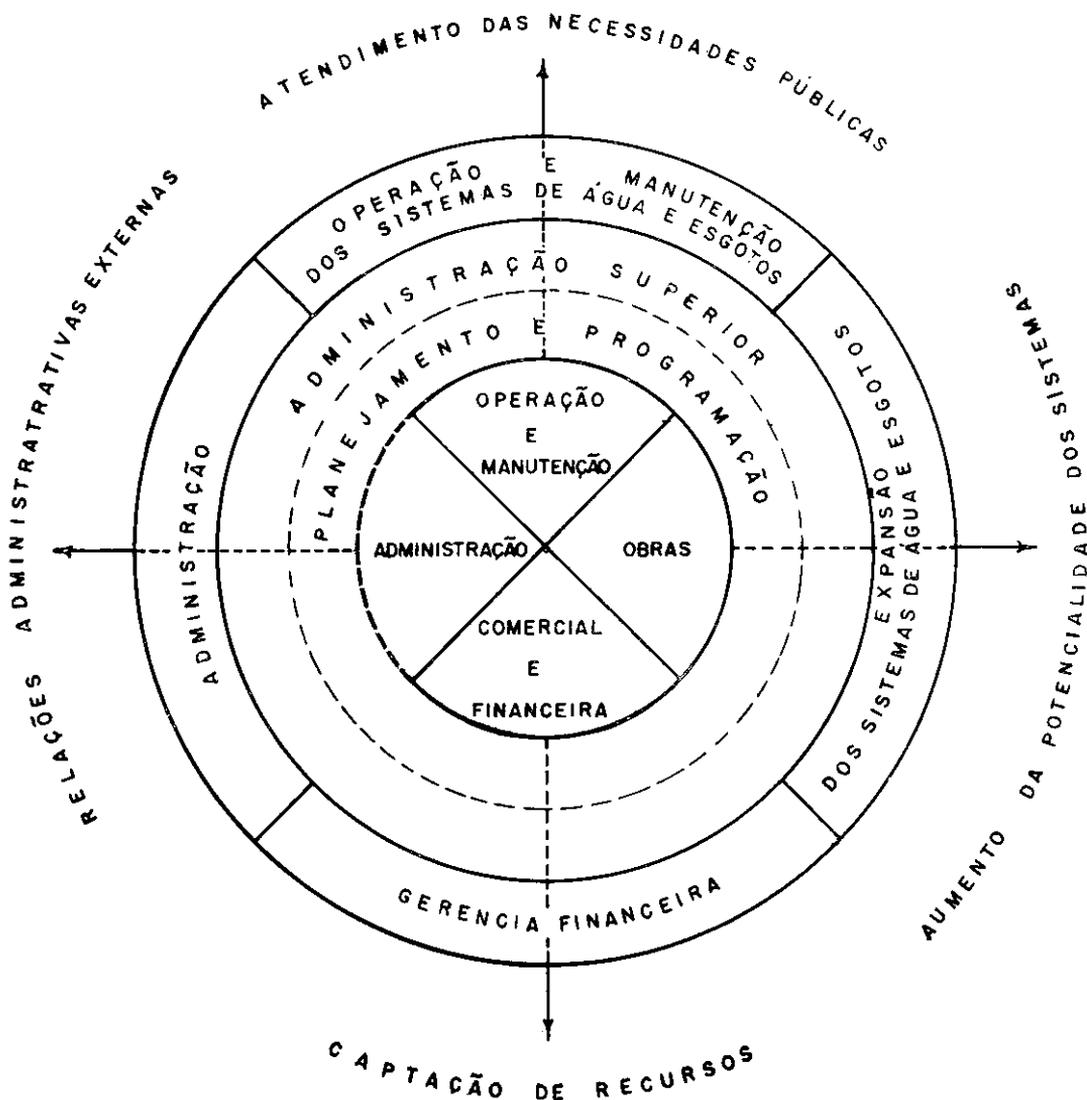


Gráfico I — Interação dos segmentos interno e externo

III — na periferia situam-se as unidades programáticas representativas de cada função, onde se expressam as relações de interação de que se está tratando e que constitui todo o cerne da questão ventilada, pois os programas representam o veículo de que se utiliza a empresa para transformar seus atos em realizações concretas;

IV — as setas em cada unidade indicam as ações que sintetizam as funções gerais da empresa, identificando, basicamente, o segmento externo.

Da visão sistêmica retratada no Gráfico, observa-se que uma empresa de água e esgotos não

é uma entidade estanque, como obviamente nenhuma empresa, mas ela, por excelência, pois se revela como um componente de um sistema cujas outras «peças» se amalgamam na dinâmica da comunidade.

Evidencia-se, desse modo, o caráter interativo das ações interna e externa de uma empresa como a SAEC, engajada no contexto da maior metrópole brasileira.

## 6. CONCLUSÕES

Em razão do princípio de interação das atividades de apoio com aquelas cuja prática resulta no atendimento das necessidades públicas, numa empresa tipo SAEC, a sua ação interna,

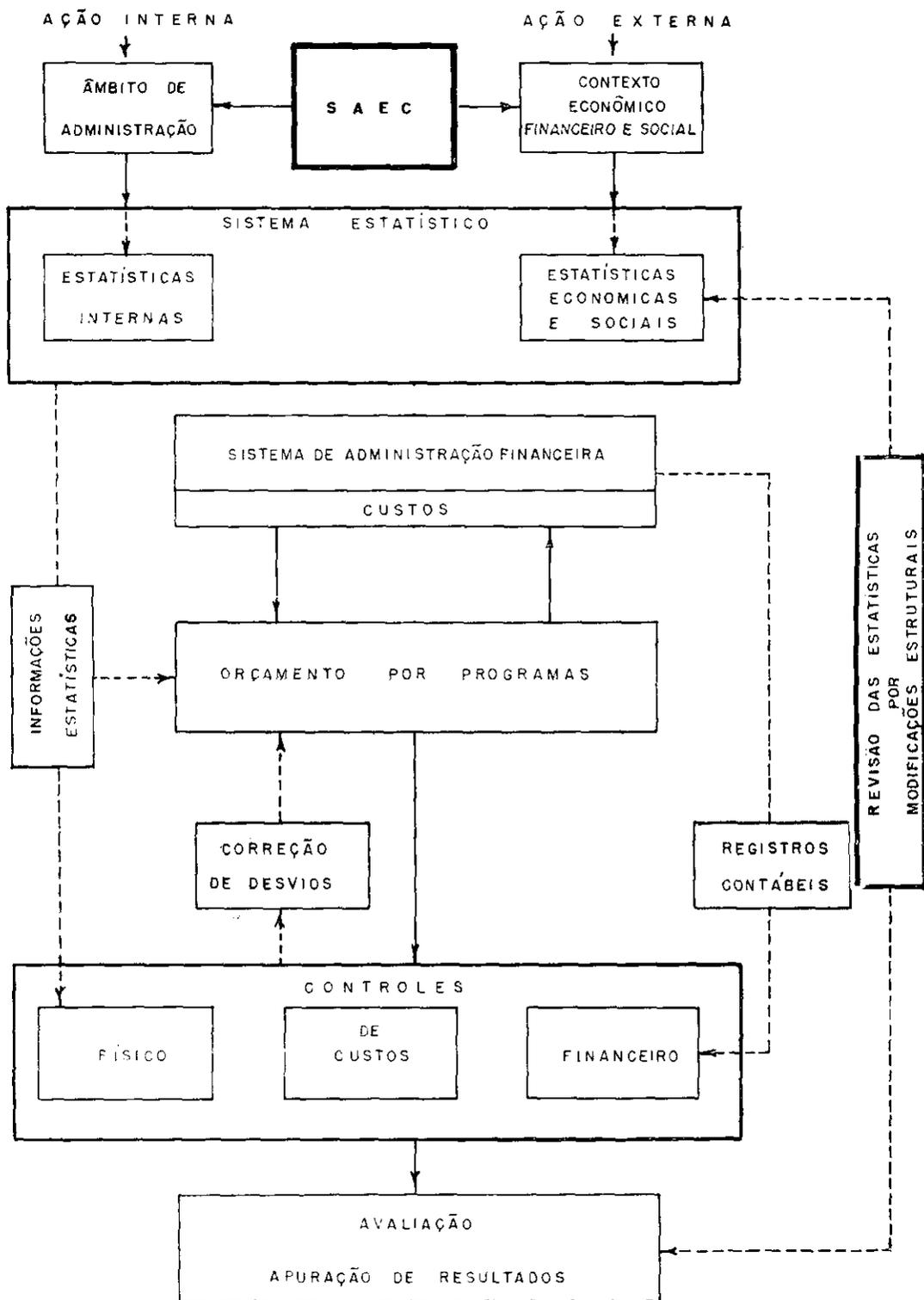


Gráfico II — Sistema de Planejamento

guardando correlação com as decisões engendradas com inspiração nos problemas da comunidade, devem fluir sob a forma de ação concreta (que no Orçamento por Programas toma o nome particular de Projeto de Inversões), no sentido de responder, no contexto, ao desafio de que se tratou inicialmente, onde vai encontrar a mais autêntica ressonância, que implica, como se disse, na justificativa da própria existência da empresa.

Para que se obtenham esses resultados, é necessário que se ponha em marcha um conjunto de providências tomando por base o sentido pragmático do Planejamento.

As formas que toma o Planejamento devem estar em consonância, tanto com as finalidades de cada empresa, como da realidade de sua estrutura administrativa e do feitio de sua composição técnica. Na SAEC, o tipo de relações que seriam estabelecidas para o Orçamento por Programas pode ser esquematizado segundo o Gráfico II, que leva em conta os segmentos interno e externo.

As Atividades de Planejamento e Orçamento, que hoje se conjugam, devem estar estreitamente ligadas ao centro das decisões gerenciais,

pois aquelas Atividades interpretam, tecnicamente, a própria política e as diretrizes da empresa.

Em instituições de outro tipo, em que o Orçamento não traduz as intenções do Planejamento, essa necessidade de vinculação das duas áreas desapareceria. As atividades de orçamento poderiam ser exercidas até pela Contabilidade.

Essa abordagem tenta equacionar os problemas de uma empresa de abastecimento de água numa cidade como São Paulo, que devem centrar-se em ações planejadas, não somente pela extrema limitação de recursos, como pelas elevadas taxas de crescimento urbano, cujas conseqüências se refletem em acelerada evolução dos deficits de atendimento das necessidades vitais da população.

Esse atendimento representa, em última análise, o resultado concreto da ação externa, que deve ser enfatizada como a que inspira a finalidade essencial da empresa, ainda mais considerando o quadro em que se desenha o diagnóstico da cidade de São Paulo, diante de cujo panorama não é difícil eleger, como meta realmente prioritária, o aumento da potencialidade dos sistemas de águas e esgotos, que constituem, sem dúvida, o maior desafio imposto pelo vertiginoso crescimento da metrópole.