

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

Secretaria de Gestão

Departamento de Programas de Cooperação Internacional em Gestão

PROJETO EUROBRASIL 2000

Co-financiado pela União Europeia

**DIAGNÓSTICO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO FEDERAL E
PROPOSTAS DE MEDIDAS DE REFORMA**

- MODELOS ORÇAMENTÁRIOS EM OUTROS PAÍSES -

António Júlio Almeida

Luiz Carlos Nerosky

Brasília, maio/junho de 2006

ÍNDICE

	Página
I – Sumário Executivo	5
II – Introdução.....	13
II.1 - Razões justificativas das reformas das administrações públicas.....	13
II.2 - Aspectos técnicos das reformas dos processos orçamentários.....	18
III – Estudo comparativo dos modelos orçamentários de vários países	21
III.1 – Introdução.....	21
III.2 – A experiência portuguesa	22
III.3 – Exemplos de reformas orçamentárias em alguns países	24
IV – Análise do orçamento e do processo orçamentário federal.....	41
IV.1 – Análise do modelo orçamentário federal.....	41
IV.2 – Aspectos fundamentais a ter em conta na reforma do processo orçamentário federal	43
IV.3 – Diagnóstico do sistema orçamentário federal – pontos críticos	45
IV.3.1 – Metodologia seguida.....	45
IV.3.2 – Apreciação geral do sistema orçamentário federal.....	45
IV.3.3 – Os documentos orçamentários – visão crítica do seu conteúdo.....	57
IV.3.4 – Identificação de pontos críticos.....	67
IV.3.5 – A Incidência dos pontos críticos – uma visão matricial	102
V – Propostas de medidas reformistas para o sistema orçamentário federal.....	107
V.1 – Filosofia e eixos fundamentais das reformas propostas	107
V.2 – Recomendações e propostas de reforma do processo orçamentário federal e do orçamento	112
V.3 – Estratégia de implementação da reforma	128

ANEXO – Perguntas e respostas relativas ao Seminário Internacional Orçamento Voltado para Resultados, realizado em Brasília, em 12 de maio de 2006	139
--	-----

I – SUMÁRIO EXECUTIVO

Este estudo integra e resulta da missão técnica realizada em Brasília, entre 11 de maio e 9 de junho de 2006, dirigida ao tema “Orçamento Voltado para Resultados”.

A missão inseriu-se no projeto “EUROBRASIL 2000”, resultante de um Acordo de Cooperação entre a União Europeia e o Brasil, no qual Portugal tem participado, com a nomeação de peritos para algumas das áreas técnicas abrangidas pelo projeto.

Além deste estudo, a missão incumbiu-se também da realização de um Seminário, em 12 de maio, com a presença de cerca de 180 pessoas e de um “workshop”, nos dias 6 a 8 de junho, sobre o mesmo tema, envolvendo a participação de cerca de 35 técnicos e responsáveis, provenientes sobretudo das áreas do planeamento e orçamento da Administração Pública Federal, particularmente dos órgãos centrais, mas incluindo também técnicos provenientes do Gabinete Civil da Presidência da República, da Controladoria Geral da União, do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas da União.

Fruto desses atos, este estudo comporta, como anexo, uma lista das perguntas (apenas daquelas que revestiram a forma escrita) efetuadas pelos participantes e das respectivas respostas, cujo conteúdo pareceu importante preservar.

Embora a missão tivesse sido preparada em função do tema “Orçamento Voltado para Resultados”, já referido, a verdade é que todo o trabalho efetuado e o conteúdo dos eventos já referidos tiveram uma amplitude maior, absorvendo a totalidade dos aspectos e das fases inerentes à temática e ao processo orçamentário. Não poderia nem deveria ter sido de outro modo.

Por um lado, as várias fases do processo orçamentário estão – devem estar – estreitamente ligadas e co-relacionadas, como neste estudo insistentemente se tentou demonstrar, pelo que não faria sentido situar a análise e restringir o

conteúdo do trabalho a efetuar apenas ao campo específico da “orçamentação por resultados”.

Por outro lado, também, a eventual propositura de medidas de alteração dos mecanismos, fórmulas e instrumentos técnicos, relativas a essa fase do processo orçamentário (da avaliação dos resultados da ação pública e dos gastos públicos), que viesse a ocorrer, poderia ter um efeito nulo se não estivessem criadas as condições, nas outras fases, para que elas pudessem ter sucesso na sua aplicação.

A análise efetuada acabou por ratificar esta opção metodológica. Com efeito, as carências existentes no processo orçamentário nas fases do planeamento e da programação, anulariam certamente as melhores propostas que pudessem ser apresentadas e implementadas na esfera da avaliação dos resultados da ação e dos gastos públicos. O exercício de análise matricial a que se procedeu, evidenciando as influências recíprocas entre as várias fases do processo orçamentário, a partir dos pontos críticos detectados, confirma realmente a validade desse raciocínio e a justeza dessa opção.

Assim, quer o diagnóstico efetuado, quer o conjunto de recomendações e propostas de alteração/reforma do processo orçamentário e do próprio Orçamento, cuja implementação se sugere, abarcam todo o universo orçamentário.

Ambos são apresentados, em maior detalhe, respectivamente, nos capítulos IV e V deste estudo. Mas justifica-se que, neste sumário executivo, seja feita uma síntese desse diagnóstico e dessas propostas.

No diagnóstico, salienta-se a boa arquitetura do sistema orçamentário federal, concebido em moldes modernos, relativamente próximos dos sistemas mais evoluídos em vigor nos países ocidentais mais desenvolvidos.

Com efeito, o Orçamento parte de uma perspectiva estratégica, que tenta identificar as principais prioridades nacionais e os objetivos estratégicos do país

(no PPA 2004-2007 traduziram-se em 3 megaobjetivos e 33 desafios prioritários), procura estruturar-se em programas (cerca de 350) dirigidos à sua realização e tenta implementar métodos e instrumentos de avaliação da performance das despesas públicas.

Entretanto, a exigência de maior transparência da ação e dos gastos públicos – diariamente alimentada pela opinião pública, pela comunicação social, por representantes das entidades empresariais privadas e por muitos analistas e economistas – constitui uma pressão constante sobre o Governo e, em particular, sobre os órgãos responsáveis pela preparação e execução do Orçamento, o que impõe a adoção de medidas reformistas, visando assegurar aos cidadãos e aos seus representantes políticos no Congresso Nacional o conhecimento claro de onde, como e com que finalidade são gastos os recursos públicos.

Ora, justamente, estas perguntas não encontram resposta positiva, hoje em dia, da parte do sistema orçamentário federal. Com efeito, não obstante a citada boa concepção geral do sistema, a verdade é que existem muitos pontos de ruptura, que impedem um bom desempenho global do sistema e não evitam o aparecimento freqüente de exemplos de más práticas de gestão e de governança, alvo de referências críticas permanentes pela imprensa e pela opinião pública em geral.

A leitura das notícias da imprensa já seria bastante, se outras análises não tivessem sido igualmente efetuadas, para concluir que:

- ?? O peso das despesas públicas em relação ao PIB é demasiado elevado (um dos mais elevados no Mundo entre os países de renda “per capita” equiparada à do Brasil), o que introduz perversas influências no funcionamento da economia;
- ?? Existe falta de transparência no processo orçamentário;
- ?? Existe um sentimento público dominante de que os impostos pagos não têm contrapartida equivalente nos serviços públicos oferecidos aos contribuintes;

?? O ritmo da sucessão de casos de má utilização dos recursos públicos coloca complexos problemas de gestão política, a que os governantes e decisores têm necessariamente de fazer face.

Desse modo, procurou-se efetuar um diagnóstico da globalidade do processo orçamentário, que se baseou na leitura dos documentos integrantes e reguladores do processo orçamentário (PPA; LDO; LOA) e de muitos outros documentos e estudos técnicos existentes (existe variadíssima documentação sobre a temática orçamentária), na realização de reuniões com responsáveis dos vários níveis de atuação no processo orçamentário e em entrevistas com pessoas de reconhecida competência na matéria (a quem é devido um agradecimento particular pela disponibilidade revelada e o reconhecimento pelos comentários construtivos que fizeram).

Igualmente importantes, os comentários e as perguntas realizados no seminário e no “workshop”, já referidos, contribuíram também para consolidar as conclusões obtidas a partir das observações e das análises que iam sendo efetuadas.

Esse diagnóstico que se efetuou sobre o sistema orçamentário federal brasileiro, levou à deteção de 23 pontos críticos, localizados nas várias fases do processo orçamentário, os quais definem realmente as características já enunciadas:

- ?? Dificuldade de utilização do orçamento como um efetivo instrumento de execução das políticas governamentais (por deficiências técnicas de programação);
- ?? impossibilidade técnica (face às deficiências de concepção e uso dos sistemas de informação existentes) de avaliar a performance orçamentária;
- ?? falta de clareza e transparência na informação fornecida ao Congresso e à opinião pública sobre a execução orçamentária.

Não obstante os elementos de modernidade existentes, já referidos, a verdade é que o Orçamento no Brasil continua mais preocupado com os meios e o seu controle do que com os resultados e mantém-se assentado em modelos de gestão pública pouco modernos, que dificultam a introdução de objetivos e

procedimentos de melhoria de performance, quer da administração pública quer da própria execução orçamentária.

Importa reconhecer que grande parte dos problemas políticos encontra espaço de ocorrência nas próprias deficiências técnicas do processo orçamentário.

De fato, além das deficiências de programação e da ausência de práticas de avaliação prévia dos projetos integrantes dos programas orçamentários, o sentido e a ótica da gestão por objetivos estão muito arredados da administração pública. Não existem instrumentos de medida da eficiência dos gastos públicos e são claramente insuficientes os métodos e indicadores utilizados para avaliar a contribuição das despesas públicas à realização das prioridades e dos desafios estratégicos nacionais.

Por maior razão, não é possível apurar em que medida os efeitos da ação e dos gastos públicos atingem e satisfazem as necessidades dos utilizadores e contribuintes, o que é hoje considerado o ângulo de avaliação mais moderno e consistente, praticado em alguns dos países mais evoluídos.

Diagnóstico – Pontos Críticos a Corrigir

No total, detectaram-se 23 pontos críticos, abrangendo as várias áreas do processo orçamentário. A localização destes pontos críticos e a matriz das suas influências estendem os seus impactos por todo o processo orçamentário e aconselham que as eventuais medidas reformistas a implementar tenham isso em conta.

Na realidade, estão em causa a ligação lógica do planeamento à programação, a necessária integração da orçamentação com a programação, e a possibilidade efetiva de avaliar a performance da ação e dos gastos públicos, sem o que falha qualquer tentativa política de procura de transparência e de rigor da informação pública.

A falta de integração entre as várias fases do processo orçamentário, de par com a insuficiência dos sistemas de informação, impedem realmente o alinhamento dos programas e dos objetivos e indicadores de avaliação com os desafios estratégicos do país, tornando impossível a avaliação da eficiência, da qualidade e eficácia dos gastos públicos.

A esses aspectos, soma-se outro fator de enorme relevância, que é a total ausência de perspectiva e de responsabilização da gestão pública, ao nível das unidades operacionais.

Medidas de Reforma Propostas

As medidas de reforma propostas, que têm em conta os pontos críticos assinalados, seguem duas grandes linhas de orientação:

- ?? Assegurar uma estreita articulação entre o planeamento, a programação, a orçamentação e a avaliação, garantindo a necessária integração entre essas importantes fases do processo orçamentário;
- ?? Viabilizar novas fórmulas de gestão das entidades públicas, reforçando a flexibilidade e exigindo maior responsabilidade dos gestores públicos.

Para se poder atingir os desejados objetivos de avaliação e transparência dos gastos públicos, o estudo conclui com:

- ?? 14 Recomendações, cuja adoção se sugere;
- ?? 14 Propostas de Medidas de Reforma do processo orçamentário e do orçamento, cuja implementação se revela decisiva e mais exigível.

Essas Recomendações e Propostas estruturam-se em três eixos fundamentais:

- ?? Garantir o alinhamento estratégico dos programas e dos objetivos e indicadores de avaliação com os grandes desafios do País;

- ?? Dar perspectiva de gestão à Administração Pública e impor sistemas de informação credíveis e comparáveis aos usados no setor privado;
- ?? Implementar processos e hábitos de avaliação permanente, em toda a estrutura hierárquica pública, suficientes para introduzir clareza e transparência na informação a prestar à opinião pública sobre os gastos orçamentários.

Finalmente, o estudo aponta um caminho e uma estratégia para a execução destas reformas.

Entende-se, com convicção, que a realização deste tipo de reforma defronta muitas dificuldades e resistências, uma vez que põe em causa hábitos e procedimentos antigos e enfrenta níveis de autoridade existentes.

Também, por outro lado, este tipo de reforma sempre exige processos longos, experimentais e auto-avaliativos da sua evolução progressiva – numa palavra, exige direção e controle político e técnico.

A determinação política e a capacidade de liderança são fatores absolutamente essenciais para levar para diante uma reforma que exige persistência e tenacidade políticas e capacidade de comando para vencer as óbvias resistências e obstáculos que o processo há de defrontar pelo caminho.

Esta questão será tanto mais facilmente assumida, no plano político, quanto os governantes e decisores compreenderem que eles serão, no final, os principais beneficiados. A pressão da opinião pública, cada vez mais forte e incisiva em relação às práticas (mais freqüentes do que o desejável) de má utilização dos recursos públicos e crescentemente descontente com o desequilíbrio entre os impostos pagos e a qualidade dos serviços públicos recebidos em troca, acrescenta oportunidade a este tipo de reforma e confere acuidade à decisão política da sua implementação.

Finalmente, o reconhecimento destas e de outras dificuldades impõe a definição de uma política de condução da reforma, que deve passar pela indicação de um

Ministro responsável pelo seu desenvolvimento e pela criação de uma comissão ou órgão responsável pela sua execução e pelo seu acompanhamento.

Esta questão tem uma especial importância e daí o relevo que se lhe atribui. A política de liderança e condução da reforma é essencial para o seu sucesso.

II – INTRODUÇÃO

II.1– Razões justificativas das reformas das administrações públicas.

Muitos países, particularmente os designados ocidentais, integrantes da OCDE¹, têm passado nos últimos anos por experiências mais ou menos profundas de reforma das respectivas administrações públicas.

Entre as razões que determinaram esses processos de reforma, distinguem-se particularmente:

✍✍ A dimensão excessiva atingida pelo setor público em muitos países, face ao estado de devastação a que chegaram na seqüência da II Guerra Mundial. As exigências das respectivas populações e a incapacidade da iniciativa privada, também ela depauperada pelas guerras, obrigaram os respectivos Estados a chamar a si o esforço fundamental de recuperação e de reorganização das respectivas sociedades. A criação de “estados sociais”, largamente protetores dos cidadãos nas suas fases de maior carência (desemprego, velhice e conseqüente aposentadoria) ou chamando a si os custos de sustentação dos sistemas de ensino e de saúde, é outro fator explicativo da elevada dimensão atingida pelos setores públicos em muitos países ocidentais. É assim que, por exemplo, no Reino Unido, o Estado ainda é responsável, hoje em dia, ultrapassada a fase de privatizações no final do último século, por cerca de 40% do PIB/GDP; na França esse peso supera mesmo os 50%.

✍✍ O aparecimento de ciclos econômicos marcados por alta inflação e elevadas taxas de juro, tornou igualmente insustentável a existência de pesadas dívidas públicas e a manutenção de situações de déficit estrutural

¹ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Engloba trinta países membros que compartilham o compromisso com o governo democrático e a economia de mercado. Mantendo relações com setenta outros países, organizações

das contas públicas, quantas vezes apoiadas em quadros fiscais inaceitáveis para os cidadãos. Esta questão tem um significado especial na União Européia, dado o compromisso constante do Pacto de Estabilidade e Crescimento, que todos os países assinaram, de que a Dívida Pública e o Déficit do Estado não devem superar, respectivamente, 60% e 3% do PIB.

✍✍ A pressão exercida pelos agentes económicos do próprio país e externos, no sentido de redução da burocracia, de ser assegurada uma maior rapidez na tomada de decisões, de existir maior transparência nas decisões públicas, enfim, de criar modelos de regulamentação e regulação da atividade económica que ofereçam estabilidade à iniciativa privada. Esta pressão é particularmente relevante quando exercida por agentes económicos de outros países, particularmente multinacionais, dada a importância do IDE – Investimento Direto Externo – para quase todos os países, no plano dos balanços de pagamentos, no processo de assimilação de novas tecnologias e, evidentemente, pelas consequências sobre o crescimento económico e a criação de empregos.

✍✍ A pressão exercida pelos cidadãos contribuintes que, pela força do seu voto, passaram a exigir maior qualidade dos serviços públicos, uma maior transparência nas contas públicas e a informação/apresentação de resultados pela utilização dos recursos que põem à disposição do Estado. Em muitos países, a cultura dominante nas administrações públicas as transformou em estruturas cuja existência parecia que se justificava em si mesma, com filosofias de atuação que colocavam o Estado e as suas administrações acima e quase contra os cidadãos, em que não era prática a avaliação da performance da sua atuação, medida quer pelo modo com que geriam os recursos postos à sua disposição quer pelo alcance dos objetivos sob sua responsabilidade. Atualmente, nos países desenvolvidos ou emergentes, esta situação é cada vez mais difícil de manter e os governos viram-se compelidos a efetivar reformas profundas

não governamentais e a sociedade civil, difunde e incentiva a implementação de medidas de boa governança no serviço público.

em suas administrações públicas e nos métodos de gestão dos recursos públicos.

Estas são algumas das razões determinantes que levaram muitos países a iniciar processos consistentes de reforma das respectivas Administrações Públicas e dos respectivos Orçamentos.

Naturalmente, para estas reformas, não existem modelos únicos, perfeitos e universais, de aplicação automática a qualquer país. Compreende-se que assim seja, cada reforma deve adaptar-se às características do regime político do país, às suas estruturas governamentais, às experiências e às práticas de gestão pública correntes, enfim às próprias estratégias nacionais.

Embora não existam elementos fortemente distintivos, em todos os aspectos, alguns autores consideram a existência de duas escolas básicas, uma anglo-americana e outra européia continental, esta mesma com diferenças entre os modelos nórdico (Alemanha, Holanda, Suécia) e o praticado mais no sul da Europa (Espanha, França, Itália). O elemento mais diferenciador entre essas escolas é de natureza política e reside no tipo de controle da ação pública, no primeiro caso com forte exercício de controle por parte dos cidadãos contribuintes, no segundo caso com apelo a uma maior atuação dos Paramentos.

Nos regimes semi-presidencialistas/semi-parlamentares, característicos de grande parte dos países europeus, particularmente os da bacia mediterrânea, a atuação do controle parlamentar é uma característica marcante, tendo o Parlamento a possibilidade freqüente de acrescentar medidas e projetos às propostas orçamentárias dos governos, afetando assim o valor global das despesas e o próprio resultado orçamentário.

É mais neste plano político que as diferenças entre as duas escolas são notórias. No plano técnico, as opções são variadas e não são caracterizadoras ou específicas de alguma escola em especial. Representam mais as opções que

cada governo entende serem as mais adequadas ao sistema vigente e à sua própria experiência passada.

E se a administração pública é o braço executivo do Estado, o instrumento pelo qual os governos projetam as suas políticas na economia e na sociedade – o Orçamento – é, por sua vez, o mais importante documento de política dos governos, o instrumento que concretiza, mediante programas, ações, recursos e meios, os seus objetivos políticos.

A reforma da administração pública foi naturalmente acompanhada por profundas mudanças nos processos de elaboração, execução, acompanhamento e controle orçamentários. Muitas das razões determinantes são comuns a ambas. Trata-se de um fenômeno atual. São inúmeros os países que procederam ou têm neste momento em curso processos de redefinição e remodelação dos seus sistemas orçamentários.

Convém salientar que esta matéria, tendo aspectos técnicos salientes, é de natureza eminentemente política.

Em primeiro lugar, porque as opções orçamentárias comportam sempre uma clara escolha entre gerações: o desenvolvimento de orçamentos com resultados desequilibrados no tempo atual, significa sempre comprometer as gerações seguintes com sacrifícios; pelo contrário, a preferência por programas e soluções atuais mais rigorosas no plano financeiro e contidas dentro das possibilidades reais de recursos (fiscais e financeiros) esperados, concede maiores margens de manobra às futuras gerações.

Em segundo lugar, porque as opções orçamentárias significam sempre escolhas políticas entre regiões, setores e atividades, profissões e classes sociais.

Em terceiro lugar, porque as opções orçamentárias têm grande influência no crescimento econômico, no sistema de distribuição de rendas e no equilíbrio social.

Ainda, e este aspecto tem atualmente uma dimensão especial, porque o processo orçamentário é um fator identificador da qualidade da “governança”. A

OCDE tem dado a esta matéria um relevo próprio, que é absolutamente justificado.

Não cabe neste estudo, pela sua natureza, um grande desenvolvimento deste tema. Todavia, ele tem uma óbvia e clara aplicação ao Brasil, por um lado, pela sucessão de acontecimentos, diariamente noticiados pela mídia, que são exemplos do que não é “boa governança”, por outro, porque muitos (14 no total) dos pontos críticos assinalados têm incidência ou influem naquilo que é hoje designado por “boa governança”.

Portanto, estes aspectos são quase decisivos no Brasil. Seria curial que os governantes e decisores políticos pudessem ter a convicção de que o País, o regime político democrático e, em última instância e não em menor grau, eles próprios, muito têm a ganhar se forem definitivamente implantadas as práticas de “boa governança”.

Dificuldade de coordenação de programas que envolvem mais do que um ministério ou vários patamares de governo (federal, estadual ou local), falta de definição de prioridades entre desafios estratégicos, dificuldades de coleta de informação relativa ao uso por outros níveis de governo de recursos transferidos pelo Governo Federal, o tipo de atuação do Congresso Nacional na aprovação do Orçamento, são apenas exemplos, referidos ao acaso entre muitos outros possíveis, de problemas que denotam a falta de liderança no processo orçamentário e aquilo que não pode ser considerado como “boa governança”.

A “boa governança” supõe ainda, por outro lado, uma organização e um modo de exercício da ação governamental que garantam coerência e consistência de estratégias e de políticas, estabilidade política e legislativa, atitudes e comportamentos sociais previsíveis no quadro legal e regulamentar existente, enfim, as condições que permitam aos agentes econômicos, internos e externos, confiança e expectativas sólidas de que o quadro em que situam a sua atividade não muda de um dia para o outro.

Finalmente, supõe também a capacidade do governo para analisar a posição geoestratégica e geopolítica do país e de prever a evolução da conjuntura política

e econômica interna e externa, e o conhecimento atento dos fenômenos que escapam ao seu controle (os casos das guerras ou da gripe das aves são bons exemplos do que se pretende dizer), mas que exigem, uns e outros, a definição de políticas e de medidas atempadas e adequadas.

Uma última nota nesta matéria serve para acentuar que muitos dos problemas que surgem normalmente com expressão e dimensão política podem ter uma solução inibidora prévia de natureza técnica. Bons modelos técnicos, processos orçamentários corretos, mecanismos e procedimentos bem regulamentados, são, com frequência, desencorajadores e inibidores de problemas ou de práticas menos adequadas.

II.2 – Aspectos técnicos das reformas dos processos orçamentários

Há um conjunto de elementos que está sempre presente em todos os processos de reforma, embora com soluções técnicas diferenciadas, específicas, resultantes da escolha de cada governo.

Entre esses elementos, contam-se:

✍✍ A escolha de sistemas contábeis rigorosos, refletindo a totalidade dos custos e das receitas, de acordo com uma lógica de “accrual accounting²” (durante muitos anos, foi prática corrente em muitos países o uso da regra de “cash accounting³”, agora quase universalmente posto de lado pela possibilidade que comportava de manipulação de dados). Estes sistemas são susceptíveis de auditorias independentes e podem, assim, ser reconhecidos em nível internacional. Tais aspectos influenciam decisivamente na cotação do país e pesam, portanto, na classificação e na remuneração dos títulos da dívida a emitir pelo respectivo país. As próprias Agências multilaterais e os Bancos com

² Método contábil que reconhece as receitas e despesas quando ocorrem os eventos que lhe dão origem, independentemente de quando os respectivos fluxos financeiros ocorrem.

³ Método contábil que reconhece as receitas e despesas quando ocorrem os respectivos fluxos financeiros.

maior projeção nos mercados financeiros internacionais, que manifestam cada vez mais dúvidas em financiar governos (nacionais, estaduais ou locais) em situação financeira difícil, passaram não só a exigir essa classificação, mas também a existência de sistemas contábeis transparentes e rigorosos que traduzam com fidelidade a real situação das contas públicas.

Entre os instrumentos contábeis, devem figurar o balanço, o demonstrativo de ganhos e perdas e o demonstrativo de origem e aplicação de fundos.

✍✍A *Transparência* de modo a garantir maior clareza para a opinião pública sobre todas as opções e compromissos constantes do Orçamento, em particular no plano fiscal. A transparência deve, por um lado, tornar acessível e de forma clara para o público a informação sobre as intenções do governo, as políticas adotadas, os recursos utilizados e os meios mobilizados, bem como a ligação entre os custos e os resultados atingidos e, por outro, garantir que o Parlamento exerça, efetivamente, um papel mais ativo no controle da gestão das finanças públicas.

✍✍A *organização do Orçamento em novos moldes, em particular mediante a definição de cadeias de objetivos e de programas*: à cadeia “objetivos estratégicos nacionais – objetivos setoriais, políticas e medidas – metas por serviço” segue-se, a par, a cadeia “programas nacionais – programas setoriais – projetos e atividades – resultados”.

✍✍A *definição de sistemas de avaliação de performance*, quer da eficiência com que os recursos são utilizados, quer do modo como os objetivos foram atingidos, através do uso de indicadores associados aos objetivos e às metas pré-definidas; estes sistemas de avaliação dos resultados são alimentados por relatórios de desempenho, onde devem constar os resultados obtidos em relação a um conjunto de indicadores associados aos objetivos que se pretendiam atingir.

✍✍A *concepção de novos modos de gestão e sistemas de responsabilização* dos gestores pela execução dos programas

plurianuais, em alguns casos com prêmios ou penalidades consoante os resultados obtidos. A exigência de maior responsabilidade deve ser acompanhada, naturalmente, por maior liberdade concedida aos gestores. Só se pode exigir resultados se se conceder previamente maior liberdade e flexibilidade na gestão de meios e recursos, de par com uma visão de médio prazo que permita a escolha do melhor calendário de mobilização desses meios e recursos. Esta filosofia se confronta com os esquemas tradicionais de controle, designadamente no plano das autorizações prévias à realização das despesas, da gestão duodecimal ou da gestão dos saldos de fim de ano. Essa maior responsabilização, acompanhada de mais liberdade e flexibilidade, é, em alguns países, sujeita a operações rigorosas de avaliação e de auditoria, sendo os gestores penalizados quando falham ou premiados quando superam os objetivos.

✍✍ A implementação de novos sistemas de informação contábil, financeira e relativa à reforma do Estado, dedicados a uma circulação de informação não só interna ao próprio Estado, mas também aberta ao público em geral.

O desenvolvimento destas reformas coloca exigências que devem ser reconhecidas e assumidas previamente e monitoradas durante o processo, normalmente gradual e lento (recorrendo com frequência a experiências-piloto em serviços previamente escolhidos):

✍✍ Em primeiro lugar, uma exigência de mudança cultural: são necessárias novas atitudes de rigor e transparência, para facilitar a adesão a filosofias que comportam novas idéias e novas práticas de contabilidade e de gestão;

✍✍ Em segundo lugar, exigências de formação das pessoas que vão ter de assimilar novas técnicas e procedimentos; eventualmente, será necessária maior flexibilização para viabilizar a contratação de peritos;

✍✍ Em terceiro lugar, serão certamente necessários novos sistemas tecnológicos de informação;

~~✍~~✍ Ainda, e finalmente, será necessária uma atitude de aceitação de alguma partilha de poder, a que a maior responsabilização dos gestores, pela alteração das regras e dos mecanismos de decisão, vai obrigar. A eventual criação de órgãos de acompanhamento da evolução do processo de reforma é outro exemplo deste fenómeno de partilha de poder.

III – ESTUDO COMPARATIVO DOS MODELOS ORÇAMENTÁRIOS DE VÁRIOS PAÍSES

III.1- Introdução

As experiências de reformas orçamentárias não são exclusivas dos tempos atuais. Desde há décadas que inúmeros países as vêm ensaiando, promovendo soluções diversas, que são função direta dos problemas de cada momento histórico, do avanço democrático do respectivo regime e das técnicas disponíveis.

De certa forma, há uma cronologia histórica de objetivos e de modelos e soluções técnicas que contêm ainda muitos ensinamentos e que continuam, todavia, presentes ainda hoje.

As primeiras experiências terão sido dirigidas, sobretudo, a controlar as despesas públicas, levando à implementação de regras que ainda hoje prevalecem: contenção das despesas dentro do orçamentado; necessidade de autorizações parlamentares para o comprometimento de certas despesas; disposições limitando o crescimento das despesas ao aumento das receitas, técnicas de “pay as you go”⁴, entre outras. O controle é uma preocupação que continua presente nos processos orçamentários atuais.

Mais tarde, houve a preocupação de analisar a qualidade da despesa pública, de avaliar os seus efeitos e de selecionar as despesas cujos impactos pareciam mais adequados aos objetivos de política estabelecidos. É o período de utilização dos métodos de PPBS – Planning, Programming and Budgeting System, nos EUA e no Reino Unido e da RCB – Rationalization des Choix Budgétaires, na França, ambos com a preocupação de análise das relações custo-benefício dos programas orçamentários, permitindo a seleção daqueles que melhor asseguravam a

satisfação dos objetivos definidos. Ainda hoje, com significativas melhorias, estas técnicas são utilizadas nos programas orçamentários de defesa dos EUA e servem de base a muitas das soluções adotadas. A razão do seu relativo ou parcial abandono residiu na sua complexidade e na possibilidade, que não era evitável, de algum arbítrio na escolha final dos programas e da conseqüente alocação de recursos. Mas a sua lógica permanece viva e está presente nas técnicas mais modernas de avaliação de impactos e da performance da ação e da despesa pública.

Hoje em dia, a preocupação maior e os objetivos dominantes são de assegurar uma “boa governança”. Entende-se que o conceito (e a prática) de uma “boa governança”, tal como definido a seguir, comporta e assegura resposta à maioria das questões e dos aspectos já enunciados:

⁴ A expressão “pay as you go”, quando aplicada ao contexto do orçamento global, significa que qualquer alteração feita no orçamento não aumentará o seu déficit.

- ✍✍ Uma gestão pública eficiente e eficaz, que assegure o controle da despesa pública e o uso dos recursos públicos de modo racional e econômico e capaz de atingir os grandes objetivos nacionais, setoriais e territoriais;
- ✍✍ Uma gestão pública transparente, que garanta aos cidadãos contribuintes a informação clara sobre a forma como são utilizados os recursos públicos, assegurando uma ligação efetiva entre os custos das ações e dos programas executados e os resultados obtidos;
- ✍✍ Uma gestão pública moderna e responsável, orientada em função dos resultados da sua ação e não dos meios e dos recursos que lhe são facultados, que disponha de instrumentos corretos de programação e de acompanhamento e controle da sua atividade, corrente e de investimento, capazes de garantir a avaliação final da sua ação executiva.

III.2 – A experiência portuguesa

Portugal está ainda a esboçar, timidamente, os primeiros passos para uma reforma da sua administração pública e do seu modelo orçamentário. Ao longo da última década, os governos foram ensaiando a publicação de alguns diplomas legais com sentido reformador, mas sempre tem faltado uma vontade determinada e perseverante de prosseguir uma reforma, que hoje em dia, se apresenta como absolutamente necessária, dada a incapacidade de controle da despesa pública, o que dificulta a realização dos compromissos estabelecidos pelo País no âmbito do Pacto (europeu) de Estabilidade e Crescimento.

Os métodos e mecanismos adotados em Portugal na elaboração do orçamento e, em particular, do seu componente de investimentos (Plano de Investimentos e de Despesas de Desenvolvimento da Administração Central – PIDDAC, na designação atual) vêm, no essencial, da década de 70, quando se buscavam soluções que tentavam articular as despesas públicas com os

objetivos que os processos de planejamento estatal fixavam em nível nacional ou setorial.

Métodos mais elaborados foram praticados nos EUA, com o denominado PPBS – Planning, Programming and Budgeting System, implementado em meados da década de 60 e na França, no início dos anos 70 com o sistema RCB – Rationalization des Choix Budgétaires, baseado na gestão de objetivos e na análise custo-benefício, os quais serviram de modelo a vários outros países, designadamente a Portugal.

Desde então, embora com aperfeiçoamentos pontuais, a concepção que preside à elaboração e execução do Orçamento do Estado, na parte das despesas, mantém-se a mesma. De acordo com orientações iniciais do Ministério responsável pela elaboração do Orçamento do Estado, que em Portugal sempre foi o Ministério das Finanças, orientações de natureza macroeconômica e também relativas a limitações de empenho, os vários Ministérios elaboram as suas propostas orçamentárias onde se incluem, aliás com maior autonomia relativamente às despesas correntes, os chamados “investimentos do plano”. Essas propostas são posteriormente sujeitas à aprovação do Ministério das Finanças e do Conselho de Ministros. As despesas são distribuídas em capítulos orçamentários e classificadas segundo a sua natureza e por funções econômicas e agrupam-se em “envelopes ministeriais”.

São adotados princípios básicos de gestão orçamentária, comuns a todos os países: unicidade do orçamento, universalidade, anualidade, primado do Parlamento na aprovação dos decretos e dos relatórios de execução orçamentária.

No essencial, é um modelo deste tipo o que ainda hoje se pratica em Portugal, conduzindo a um orçamento mais voltado para os meios, para os recursos e o seu controle e menos para os resultados. A execução do PIDDAC é um exemplo paradigmático, tornando-se um instrumento de duvidosa eficácia quanto à satisfação dos objetivos estratégicos do Estado, a que, em princípio, deveria responder. Além da enviesada inclusão de despesas correntes na sua composição, é evidente a inexistência de uma cadeia de objetivos que

enquadre e justifique os investimentos propostos, bem como as metas a atingir, tornando, assim, muito difícil a avaliação da eficácia dos investimentos realizados e do grau de satisfação dos objetivos macroeconômicos ou outros de âmbito nacional que, porventura, tenham sido previamente fixados.

Na realidade, num quadro de referência muito orientado para o estreito controle do empenho e do gasto, compreende-se que a lógica dominante seja a dos meios e não a dos resultados, de tal modo que se torna impossível avaliar e julgar a ação da administração pública em Portugal.

Este tipo de problema não se verifica só em Portugal. Justamente, a quase generalização de uma análise desfavorável quanto à transparência e à qualidade da ação pública, ao modo de gestão e de avaliação das finanças públicas, levou a que muitos países decidissem proceder a reformas no âmbito da concepção, preparação e gestão do orçamento, quase todas nos últimos anos e/ou ainda em curso.

III.3 – Exemplos de reformas orçamentárias em alguns países – destaque para as experiências dos EUA, França e Reino Unido.

Introdução ...

Naturalmente, o tipo de reforma introduzido é distinto e é influenciado pela própria “cultura” orçamentária de cada país, pelo peso que a intervenção do Estado tem na economia, pela respectiva experiência histórica de “planejamento estratégico”, enfim e no limite, pelo próprio ponto de partida antes da reforma. Um ponto comum a todos os exemplos estudados é o hábito de desencadear a preparação do orçamento no início (em janeiro ou, no máximo, em fevereiro) do ano anterior. No caso dos EUA, que constitui, neste aspecto, um exemplo extraordinário, o processo de elaboração do orçamento dá os seus primeiros passos cerca de dezoito meses antes do início da sua execução.

Mas, em síntese, pode-se dizer que há um conjunto de países que empreenderam reformas de âmbito mais estreito, em alguns casos quase limitadas a pequenas adaptações na preparação e/ou execução orçamentária, enquanto outros tentaram proceder a reformas profundas, que se assemelham a verdadeiras “revoluções” na administração pública.

Aspectos interessantes de medidas reformistas em alguns países europeus...

Entre os primeiros, citam-se alguns exemplos, apenas para ilustrar aspectos específicos interessantes dos respectivos processos eleitorais:

Dinamarca

Reforma ocorrida em 1984, reforçando os poderes dos responsáveis ministeriais na gestão dos respectivos “envelopes”, atribuindo-se-lhes o princípio da fungibilidade⁵ na gestão dos créditos contidos nesses envelopes, e na sua capacidade de delegação de poderes. Os Ministros assumem-se, na prática, como responsáveis perante o Parlamento pelo respectivo orçamento. O Orçamento entregue ao Parlamento contém um anexo com a plurianualidade das despesas.

Finlândia

Criou em 1992 um sistema de gestão por resultados, baseado na adoção da contabilidade analítica. Os ministérios e os vários departamentos têm a obrigação de apresentar relatórios sobre os objetivos atingidos e os resultados alcançados.

⁵ Faculdade conferida ao gestor de redistribuir os recursos contidos nos “envelopes” pelas despesas, de acordo com as necessidades ditadas pela execução orçamentária.

Bélgica

O Orçamento apresenta as receitas e as despesas em documentos separados, a que se junta um terceiro documento contendo as grandes orientações da política governamental, num enquadramento macroeconômico nacional e internacional. Em anexo, é apresentado o documento relativo ao “Fundo de Envelhecimento”. O Orçamento de despesas é distribuído por programas 1) de despesas de funcionamento e 2) de atividade, com a fixação de objetivos bem definidos.

Suécia

Depois de um relativo insucesso, por razões técnicas e culturais, na adaptação das técnicas de programação orçamentária associadas ao PPBS, foi desencadeada em 2000, com a publicação de um “Livro Branco” pelo Ministro das Finanças, uma nova reforma designada VESTA – Performance Budgeting Project. Desde os inícios dos anos 90, vinham sendo introduzidos elementos de uma certa reforma que 1) introduziu na administração pública os princípios e as técnicas contábeis usadas no setor privado (“accrual accounting”), registrando os custos e os proveitos no momento em que se “criam” e não em função dos respectivos fluxos), passando a incluir a amortização e a depreciação de ativos e a contabilização de juros, 2) concedeu maior liberdade às instituições públicas, incluindo o poder de contratar pessoal e de fixar os salários praticados e 3) permitiu a contratação de empréstimos, em casos especiais, por conta de futuras receitas. Não obstante estas alterações, o Orçamento continuou orientado para os meios, apesar dos esforços do governo para fixar objetivos, não permitindo, assim, aferir níveis de eficiência e, ainda menos, medir resultados.

Daí a reforma iniciada em 2000, centrada em dois aspectos:

- gestão e instrumentos de controle;
- princípios e estrutura do orçamento,

e orientada pelo objetivo geral de aumentar a eficiência e a eficácia da administração central, de melhorar a qualidade e a transparência da informação usada no processo orçamentário e de reforçar os mecanismos de gestão e controle do Governo e do Parlamento.

Foi criada uma cadeia de objetivos, programas e sub-programas, com três patamares de execução, a que estão associados mecanismos de gestão, controle e prestação de contas. Num primeiro patamar, são fixados os objetivos estratégicos de política (educação, saúde, transportes, defesa, p. ex.), num segundo são definidos os programas, que podem envolver vários órgãos, mesmo de ministérios diferentes (meio-ambiente, telecomunicações, transportes, rede hospitalar, etc.) e no último são escolhidos os sub-programas, já ao nível do órgão. Os mecanismos de gestão e de controle aplicam-se a todos os níveis desta hierarquia.

Os objetivos devem ser específicos, mensuráveis e fixados no tempo, atribuindo-se-lhes indicadores que reflitam os efeitos e os resultados das políticas, dos programas e dos sub-programas.

Como forma de responsabilizar os dirigentes na gestão financeira, existe um sistema regular e mensal de transferência dos duodécimos da receita corrente anual de cada instituição para uma respectiva conta-corrente sediada no organismo responsável pela Dívida Nacional. No final do ano, os saldos positivos (superávits) podem ser transferidos para o próximo ano e são levados em consideração na discussão das receitas do ano seguinte. No caso de déficits, eles podem ser superados mediante empréstimos obtidos junto a esse organismo. Empréstimos pontuais para fazer face a picos de tesouraria também são possíveis, em casos especiais, e por contrapartida de futuras receitas. Quanto aos investimentos, são financiados por empréstimos internos (existe a possibilidade de recorrer a financiamentos externos ao Estado, suportados por garantias) tomados pelas instituições promotoras junto ao mesmo organismo, dando origem a juros contados ao dia.

O acompanhamento da execução orçamentária é feito com regularidade mensal, a partir de relatórios elaborados pelas várias instituições, que a cada três meses têm, ainda, de elaborar previsões para o final do ano.

A apresentação do Orçamento inclui um “orçamento de atividades”, demonstrações de ganhos e perdas orçamentárias (onde se incluem a lista dos custos totais, das receitas, o financiamento, o déficit ou o superávit esperado e o cash flow orçamentário, um balanço orçamentário e um orçamento de investimentos.

Espanha

Desde 1991, na seqüência de um processo de convergência orçamentária ocorrido nos anos anteriores, vigora uma regra de equilíbrio ou excedente orçamentário para toda a administração pública, incluindo a segurança social e as coletividades territoriais. Com esta Lei de Estabilidade Orçamentária, pretendia-se, também, aumentar a transparência das contas públicas e permitir uma melhor leitura pelo Parlamento dos objetivos fiscais.

O Orçamento permanece, não obstante a sua distribuição por cerca de 220 programas, um orçamento de meios, estruturado de forma clássica por função, por órgão e por receitas e despesas.

Junto ao Ministro responsável pelo Orçamento, funcionam duas Comissões:

- *Comissão Política de Gastos*, que analisa o conteúdo orçamentário das políticas e das ações públicas, define e hierarquiza as prioridades e os objetivos que orientam a alocação dos recursos e estabelece os limites orçamentários, na observância da Lei de Estabilidade Orçamentária;
- *Comissão de Análise de Programas*, que analisa os programas, verifica a adequação do financiamento proposto e os ordena tendo em conta os critérios definidos pela Comissão de Gastos.

Os destaques para as experiências do Reino Unido, dos EUA e da França...

Todavia, as experiências de reformas mais interessantes e mais consistentes terão tido lugar nos EUA, no Reino Unido e na França. Em todas elas, existem traços comuns:

- ?? foram concebidas de forma a serem implementadas a médio prazo, num processo gradual, baseado em experiências em departamentos previamente escolhidos;
- ?? a sua concepção e o acompanhamento da sua implementação são feitos com o apoio de grupos/comissões, que significam níveis de intermediação entre as instituições e o Governo/Ministros, com maior ou menor poder atribuído;
- ?? a necessidade de acentuar as características de intervenção estratégica da ação pública, assegurando uma maior transparência nas contas do Estado e melhores condições para o exercício da função de controle atribuída ao Parlamento;
- ?? é dada grande ênfase aos conceitos de a) performance (eficiência e eficácia), b) responsabilização associada à desconcentração e à descentralização, c) avaliação rigorosa do desempenho dos departamentos e da qualidade da gestão dos seus dirigentes, com prêmio ou penalização em função do sucesso ou do não cumprimento dos objetivos e metas fixados;
- ?? utilização de técnicas de controle e acompanhamento da gestão próximas das praticadas no setor privado e de sistemas de informação evoluídos e rigorosos;

Vale a pena sintetizar a experiência desses países. O seu conhecimento traz, sem dúvida, experiências e ensinamentos que podem ser de enorme utilidade para o sistema orçamentário federal brasileiro.

Reino Unido

O primeiro passo da reforma foi dado em 1993, com o lançamento do “RAB – Resource Accounting Budgeting”, um sistema de planejamento, controle e relato das despesas públicas. Em 1995 seguiu-se um “White Paper” que aprofundava o sistema de planejamento e controle das despesas, face aos objetivos e metas de cada departamento, avaliando sempre que possível os resultados obtidos.

Mas é, sobretudo, a partir de 1998, com os documentos 1) “Economic and Fiscal Strategy Report” e 2) “Comprehensive Spending Review” que a reforma se acentua, assentada nos seguintes princípios básicos:

- ~~///~~ plurianualidade, com flexibilidade de gestão dos saldos de final de ano;
- ~~///~~ separação total dos orçamentos correntes e de capital;
- ~~///~~ obrigatoriedade de fixação de planos estratégicos para cada departamento;
- ~~///~~ fixação de regras gerais obrigatórias no Orçamento;
- ~~///~~ desconcentração e maior responsabilização dos gestores de cada departamento;
- ~~///~~ estruturação das despesas por programas.

O Orçamento passa a ter um horizonte de planejamento e programação de médio prazo, de três ou quatro anos, revisto a cada dois anos, beneficiando-se de um acordo de princípio que é válido por esse período, independentemente do voto anual no Parlamento.

O novo sistema parte da existência de dois documentos distintos que constituem, no seu conjunto, o Orçamento das Despesas Públicas:

- ~~///~~ o “DEL – Departmental Expenditure Limit” contém a previsão da maioria das despesas para os próximos três anos, que não podem ser ultrapassadas e é revisto a cada dois anos; é assim dada maior estabilidade na gestão a médio prazo dos programas de investimento

departamentais, que é conjugada com a flexibilidade concedida em nível anual;

~~o~~ o “AME – Annually Managed Expenditure” consiste de programas em que a despesa não pode ser fixada com tanto rigor e é revisto duas vezes por ano,

As “Comprehensive Spending Reviews”, efetuadas a cada dois anos, permitem reconstruir a partir da base zero os orçamentos dos ministérios em função de suas missões e objetivos. Os ministérios dispõem, então, de limites de despesa válidos para três anos, embora revistos ao fim de dois anos. Este processo de revisão afeta mais de 60% das despesas totais.

A partir da adoção de sistemas de contabilidade econômica (e não de caixa), os Departamentos têm de elaborar e propor a) planos estratégicos (“Departmental Investment Strategies”), registrando o estoque de ativos existentes e o programa de novos investimentos propostos a médio/longo prazo, que deve permitir cumprir com o contido nos b) planos elaborados a três anos (em conjugação com o anteriormente referido DEL), designados por “PSA – Public Service Agreements”, onde se fixam os objetivos propostos e os meios a utilizar para cada departamento.

O controle é feito pela avaliação e medida do cumprimento das metas dos PSA e dá origem a um relatório anual, que é enviado ao Parlamento.

Os orçamentos de cada departamento incluem os encargos com a depreciação dos seus ativos e com o custo de capital necessário à aquisição de novos ativos, pelo que os seus gestores são assim estimulados a gerir mais “racionalmente” os seus ativos e responsabilidades.

O conjunto dos PSAs dos vários departamentos dá origem ao PSA do Ministério, por cujo cumprimento o Ministro se compromete pessoalmente, mediante a assinatura de uma espécie de “contrato de serviço”.

Junto ao Gabinete do Primeiro Ministro funciona a “Delivery Unit”, órgão que tem a incumbência de verificar se os ministros encarregados dos programas prioritários efetuaram uma boa planificação das ações e se estão a ter um bom desempenho na execução dos programas.

No orçamento (global), são impostas duas regras fundamentais:

~~se~~ no ciclo económico, só é admitida nova dívida se ela se destinar a investimento e nunca para financiar despesa corrente;

~~se~~ é fixado um limite para a relação da dívida pública líquida em relação ao PIB.

O Orçamento de Despesas (DEL e AME) tem de respeitar estas duas regras.

Adicionalmente, a regra de separação dos orçamentos, de despesa de funcionamento corrente e de capital, impede os departamentos de utilizar recursos do orçamento de investimentos no financiamento de despesas correntes. A flexibilidade existente no seio dos AMEs só vigora no interior de cada orçamento e na gestão dos saldos de fim de ano.

Bem presente no espírito da reforma está a preocupação de avaliação, face ao Parlamento e à opinião pública, do desempenho da administração pública.

Daí, o empenho no controle da gestão e na avaliação dos resultados como medida de cumprimento dos objetivos e das metas fixados. A experiência do Reino Unido nesta matéria evoluiu por métodos modernos de avaliação (princípios e soluções técnicas do “balanced scorecard”, semelhantes aos utilizados nos EUA) e é posto o maior cuidado na escolha dos indicadores, que devem garantir uma leitura fácil do grau de cumprimento dos objetivos estratégicos fixados.

Além destes aspectos de alinhamento estratégico, a escolha dos indicadores tem também em conta os interesses e necessidades dos utilizadores dos serviços públicos, para cuja percepção é comum a realização de pesquisas. A importância dada a esta matéria está bem patente na quantidade de informação disponível e na preocupação em assegurar, através de regras e orientações

concretas, que estas novas perspectivas da avaliação da ação pública sejam efetivamente prosseguidas.

O conceito de “value for money” está bem presente em todos estes procedimentos e constitui uma referência essencial que guia e orienta tecnicamente os vários passos do processo.

Outro aspecto fundamental reside na escolha e adoção de um sistema de informação único, que abrange as várias fases da programação, orçamentação e avaliação. Deste modo, fica mais fácil a necessária articulação e integração entre essas fases e torna-se imediata e direta a ligação dos objetivos e indicadores de cada programa, e dos projetos e ações que os compõem, com os respectivos custos.

Em 1999, o governo britânico (por solicitação do Tesouro) determinou que todos os departamentos juntassem às suas contas uma declaração sobre o controle financeiro interno, com o crivo do Accounting Officer e, já em 2000, com a publicação de um documento de consulta e orientação (Gestão do Risco – uma visão estratégica), instruiu os vários departamentos na criação de um efetivo sistema de gestão de risco, para que as declarações anuais cubram todos os aspectos que o sistema de controle interno deve contemplar.

Ao mesmo tempo, a responsabilização pelos resultados leva a premiar os gestores dos departamentos bem sucedidos no cumprimento das metas propostas, com expressão no crescimento dos respectivos recursos atribuídos e a penalizar os departamentos que fiquem aquém do proposto. Para este fim, são feitas auditorias independentes e inspeções permanentes de avaliação dos progressos em curso.

Estados Unidos da América

O Orçamento Federal é apresentado como um conjunto dos seguintes documentos:

~~///~~ Mensagem do Presidente – define as orientações estratégicas do Orçamento, alinhadas com as grandes questões estratégicas do País. A sua leitura, qualquer que seja o ano escolhido, evidencia bem a clara integração entre os objetivos estratégicos do país, em cada momento histórico – antes e depois dos atentados de 11 de Setembro, por exemplo – e os programas orçamentários escolhidos e definidos.

~~///~~ Perspectivas Analíticas e Orçamento de Estado (“Analytical Perspectives, Budget of the US Government”) – inclui a análise econômica e outros dados técnicos; o programa de despesas, o financiamento e a dívida; a lista de programas federais por órgão, cruzada por natureza e função econômica das despesas.

~~///~~ Anexos: Quadros históricos e Apêndice ao Orçamento.

~~///~~ “Performance and Management Assessments” – contém a análise e a avaliação dos programas e da gestão dos vários departamentos.

O Orçamento é estruturado em grandes programas, em número relativamente reduzido, que correspondem aos grandes objetivos estratégicos do Governo ou aos “envelopes” ministeriais. Aqueles grandes programas, todavia, subdividem-se num grande número de programas que ainda recentemente atingia cerca de 700.

O governo tem desenvolvido esforços na última década para melhorar o processo de preparação e gestão do orçamento, após a constatação que o anterior regime, ainda resultante do PPBS, não permitia a melhor integração entre o Orçamento e os sistemas de informação e avaliação de performance, nem possibilitava a correta análise da eficácia da ação pública.

Por isso, a reforma introduzida na última década tem como objetivos centrais:

~~///~~ melhorar a integração entre o orçamento e a análise de performance;

~~///~~ melhorar os processos de avaliação dos resultados obtidos com a ação pública;

~~de~~ incrementar a flexibilidade na gestão dos programas e reforçar a responsabilidade dos respectivos gestores.

Desde há sete anos que os departamentos são obrigados a apresentar planos estratégicos e planos anuais, mas é sobretudo a partir da “President’s Management Agenda”, de há cinco anos atrás, que é feito um grande esforço no sentido de articular esses planos com o orçamento, ligando assim mais diretamente os programas aos respectivos custos e aos resultados.

Assim, cada departamento (enfoque idêntico é dado pelo sistema orçamentário no Reino Unido, após a reforma) é transformado num pivô essencial da reforma, nele se concentrando todas as exigências: planeamento estratégico, programação, orçamentação e avaliação.

Foram escolhidos vários departamentos para a realização de experiências piloto, mas já existe o hábito de utilizar as informações de performance para atribuir uma cotação (“rating”) aos programas e aos departamentos e, em consequência, usar essa classificação na tomada de decisões orçamentárias, isto é, de alocação de recursos. Entre os beneficiados, contam-se departamentos de natureza bem distinta, como são o “programa especial de nutrição suplementar para mulheres e crianças”, o de “centros de saúde”, o “bureau of economic analysis” ou a “fundação de ciência nacional”, o que permite concluir quão longe já se progrediu na criação e prática de um sistema de indicadores, que refletem os resultados alcançados pela ação pública em atividades tão diversas como as referidas.

A cotação dos departamentos tornou-se um processo bastante evoluído e exigente tecnicamente, apoiados por auditorias regulares ou realizadas por amostra e em práticas habituais de “benchmarking”.

A execução dos programas é atribuída a responsáveis (program manager), que dispõem de flexibilidade e de poder para adquirir os meios necessários, contratar pessoal, fixar remunerações, tendo, afinal, autoridade sobre a totalidade dos recursos atribuídos ao programa. Deste modo, podem ser responsabilizados pelo cumprimento ou insucesso dos programas, a partir das informações que os

sistemas de acompanhamento da gestão permitem obter, com regularidade, sobre a execução dos programas e os resultados obtidos.

Para isto, contam os esforços desenvolvidos com a divulgação de modernos sistemas de controle e acompanhamento de gestão (de que é exemplo o sistema de “balanced scorecard”, já quase generalizadamente aplicado), a adoção de regimes contábeis bem desenvolvidos e próximos dos praticados no setor privado e a generalização do uso de “softwares” adequados (a propósito, um dos programas prioritários do governo é denominado “Expanding Electronic Government”).

A filosofia e os princípios de avaliação da ação e da despesa públicas, suportados por bons sistemas de informação, vão além da avaliação da performance (eficiência dos gastos e eficácia da ação) e preocupam-se em avaliar o grau de satisfação das necessidades dos usuários dos serviços públicos e em aferir o nível de satisfação dos próprios funcionários e servidores públicos.

Nota interessante, dada a relativa semelhança de organização do respectivo regime político com o do Brasil – são ambos estados federais, com três níveis de governo (federal, estadual e local) e com sistemas de distribuição de poder e de competências – está na importância dada pelo País à uniformização dos sistemas contábeis praticados em toda a administração pública, regra vital para tornar comparável a avaliação da despesa pública, independentemente do patamar de governo em que ocorreu, e para dar credibilidade e coerência, junto às entidades externas e ao sistema financeiro, ao próprio processo de cotação dos Estados.

Outro aspecto interessante – podendo servir novamente como exemplo de referência e comparação com a realidade orçamentária brasileira – reside no calendário observado para a preparação do Orçamento, que começa com uma primeira Mensagem do Presidente ao Congresso, dezoito meses antes da data prevista para início do exercício, fixando o quadro macroeconômico e fiscal de referência do orçamento em elaboração.

Deste modo, é deixado um prazo relativamente amplo, de cerca de nove meses, para a estruturação do orçamento em programas, dentro das diretrizes fiscais definidas.

A preparação do Orçamento, nas suas fases de programação e orçamentação dispõe, assim, de um tempo de maturação suficientemente longo, para permitir uma avaliação criteriosa de programas e projetos e uma análise rigorosa da qualidade da sua programação, abrindo espaço suficiente às sempre necessárias negociações (orçamentárias) entre o órgão central responsável pela coordenação das atividades de planejamento orçamentário e os órgãos setoriais promotores dos programas, projetos e ações.

A mensagem definitiva do Presidente ao Congresso já se faz depois de esgotado todo esse processo, comportando, assim, o Orçamento o resultado concreto da convergência negociada das orientações macroeconômicas anteriores e das prioridades nacionais com os programas setoriais e ministeriais propostos, eles próprios fundamentados no planejamento estratégico e na programação dos departamentos.

França

Está em curso neste País uma verdadeira revolução na preparação e execução do orçamento, depois da publicação da “Loi Organique” de Agosto de 2001, que lança uma nova “constituição financeira”, visando:

- ?? melhorar o controle do Parlamento sobre as despesas públicas;
- ?? renovar a gestão pública e dar mais responsabilidade aos gestores e dirigentes;
- ?? fazer emergir uma cultura de transparência, de resultados e de performance.

São premissas básicas desta política:

- ?? a implantação universal dos princípios de gestão por objetivos e a generalização do controle e acompanhamento da gestão na administração pública;
- ?? a adoção de sistemas contábeis adequados, que reflitam a totalidade dos custos de cada instituição e permitam a sua distribuição por programas e projetos;
- ?? a desconcentração e descentralização da gestão, responsabilizando os gestores pela execução dos programas, em cuja estrutura de créditos se aceita o princípio da fungibilidade.

A metodologia da reforma se assenta nos seguintes pilares essenciais:

- ?? O Orçamento passa a ser estruturado em missões e programas (entre 100 a 150 programas, que assim substituem os anteriores cerca de 850 capítulos), introduzindo e reforçando a cadeia objetivos, custos, controle e resultados, em cada departamento;
- ?? Essa cadeia inicia-se com a definição de “Missão”, que é a unidade de voto no Parlamento, a qual agrupa um conjunto de programas convergentes na realização de uma determinada política pública;
- ?? O programa está alinhado com uma determinada política pública, tem objetivos bem definidos, articulados com indicadores de resultados, e tem um responsável nomeado pelo governo que goza de total poder sobre os créditos atribuídos ao programa, segundo o princípio da fungibilidade; esta flexibilidade, todavia, tem restrições, como as que impedem, por exemplo, que se exceda o volume previsto de despesas com pessoal ou a transferência de recursos de investimento para despesas de funcionamento correntes;
- ?? Os gestores de departamento (ou de programas) dispõem de larga flexibilidade de gestão: podem contratar pessoal e negociar as respectivas remunerações e gozam da liberdade de transferência de recursos, dentro do programa, de um projeto para outro, de uma ação para outra ou entre os vários itens de despesa;

- ?? A responsabilização de gestores e decisores é um dos pilares da reforma, suportada por contratos que definem os objetivos e os compromissos de gestão. Os Ministros devem preparar relatórios para o Parlamento sobre a execução das políticas e dos principais programas do respectivo ministério ou setor;
- ?? As despesas são classificadas por destino (programa, ação) e por natureza;
- ?? É exercido um controle e acompanhamento regular da realização dos programas, complementado, quando necessário, por auditorias, tendo sempre presentes três ângulos centrais de referência: impacto macroeconômico, padrão de qualidade e eficiência;
- ?? É assim definido um conjunto de indicadores que permite medir a performance da gestão pública em três vertentes: impacto ou resultado final, qualidade do serviço prestado, melhoria da relação entre os meios consumidos e as realizações. A escolha dos indicadores é um processo rigoroso e bastante elaborado, existindo abundante documentação sobre as metodologias de definição de indicadores, o que traduz a importância dada a estes aspectos no sistema de avaliação de performance;
- ?? Tendo sido iniciada em 2001, a reforma estende o seu período de aplicação por 5 anos, ao longo de um caminho de sucessivas experiências e de progressiva generalização a toda a administração pública;
- ?? A partir de 2005, passou a compor os documentos integrantes do Orçamento apresentado ao Parlamento um PAP – Projeto Anual de Performance, exprimindo as performances passadas e as esperadas no futuro com a realização de cada programa; com o relatório de execução do Orçamento seguirá junto (pela primeira vez em 2006, relativamente ao Orçamento de 2005) um RAP – Relatório Anual de Performance.

Convém referir, desde logo, que a importância da reforma se traduz na existência de um “Ministre délégué au Budget et à la Réforme Budgétaire”.

Por outro lado, foi criado um Comitê Interministerial de Auditoria de Programas, com 14 inspetores, presidido por um inspetor de finanças, que tem por função dar parecer, previamente à apresentação ao Ministro do Orçamento, sobre todos os programas propostos, bem como sobre os respectivos relatórios de performance. O Comitê deve ainda realizar auditorias sobre a conformidade dos programas à “Loi Organique”, a qualidade dos procedimentos de gestão, a realidade dos resultados anunciados, os dispositivos de controle interno de gestão e de contabilidade dos programas.

IV – ANÁLISE DO ORÇAMENTO E DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO FEDERAL

IV 1. – Análise do modelo orçamentário federal

Uma primeira característica marcante do modelo orçamentário no Brasil é a que resulta da estrutura federal do País.

O Estado Federal chama a si algumas políticas nacionais – defesa, representação externa, monetária, parte de políticas setoriais na saúde e na educação, por exemplo – cabendo aos Estados uma ação de desenvolvimento econômico e social muito importante, que vai desde a construção de infraestrutura (rodoviária, de saneamento e abastecimento de água, elétrica) ao desenvolvimento das redes de escolas e hospitais, à execução de funções de regulação econômica e à cobrança de impostos e taxas.

Muitos serviços, que em outros países são da responsabilidade dos governos centrais, são assim desenvolvidos, no Brasil, pelos Estados, com conseqüências óbvias nos respectivos Orçamentos.

Existem ainda fluxos de transferência de recursos do Orçamento federal para os Orçamentos estaduais e municipais.

Deste modo, uma primeira conclusão a retirar diz respeito à necessidade de que todos os Orçamentos (incluindo os dos governos locais/prefeituras) “falem a mesma linguagem”, isto é, sejam preparados de acordo com os mesmos sistemas contábeis, obedeçam aos mesmos princípios e conceitos orçamentários, pratiquem mecanismos similares de acompanhamento e controle e disponham de sistemas de avaliação de resultados comuns. Sendo aceitáveis (à semelhança do que ocorre, por exemplo, nos EUA) algumas distinções específicas internas a cada Estado, é fundamental que a uniformidade exista.

Dito de outro modo, qualquer política de reforma orçamentária no Brasil deve ser extensiva e contar com o apoio de todos os governos, desde o nível federal, o estadual e o local. A despesa pública, aliás, é o somatório das despesas (públicas) efetuadas em qualquer dos referidos níveis de governo. Por isso – pela necessidade de transparência e comparabilidade, inclusive para efeito da credibilidade interna e externa do País - é de grande relevância que os processos orçamentários, nas suas características técnicas dominantes e nos sistemas de informação que usam, sejam semelhantes.

De fato, sendo o Brasil um País em que as atividades governamentais se encontram descentralizadas, não faria sentido que as exigências de controle da despesa pública e de avaliação da sua performance, de transparência da ação pública, de informação ao Legislativo e à opinião pública, pudessem ter parâmetros diferentes de rigor de uma parte do país para outra ou de um nível de governo para outro. Os direitos dos cidadãos a uma informação clara e acessível sobre as finanças públicas são iguais em qualquer recanto do país e este reconhecimento obriga a que os sistemas de orçamentação, de contabilização, de avaliação e de informação sejam homogêneos.

Acresce que os próprios conceitos de gasto público e de resultado (primário e nominal) têm um óbvio significado nacional, o que inevitavelmente arrasta a necessidade de praticar fórmulas e sistemas de informação equivalentes e compatíveis em todo o país.

Ainda, e por outro lado, o País implementa políticas de âmbito nacional, com expressão no orçamento federal, designadamente de natureza social (por exemplo, o Programa Atenção Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde) pelo que é necessário garantir que os recursos são usados nos vários pontos do país de acordo com os mesmos princípios, observando mecanismos de eficácia idêntica.

Finalmente, existe um conjunto de razões – afinal, exatamente idênticas às que se observaram em outros países que sentiram nos últimos anos essa necessidade – que pressiona cada vez mais os governantes brasileiros a promover reformas profundas da administração pública e do orçamento. Em outros capítulos deste estudo, esta matéria é mais desenvolvida. Aqui, convém apenas referir, de modo sintético, que entre essas razões se incluem, sobretudo, o peso excessivo das despesas públicas no PIB, que é dos mais elevados no mundo, particularmente entre os países de renda “per capita” similar, e a pressão da opinião pública, alimentada pelo balanço desfavorável feito pelos cidadãos quando comparam a posição dos contribuintes que pagam altos impostos com a dos usuários de serviços públicos insuficientes em quantidade e em qualidade e, não menos

importante, pelos exemplos de má gestão dos recursos públicos e os escândalos que, com excessiva freqüência, inundam os noticiários do país.

IV.2 – Aspectos fundamentais a ter em conta na reforma do processo orçamentário federal

As linhas estratégicas desta reforma devem, afinal, ser as mesmas que se encontram em outros países, cujos exemplos e experiências foram anteriormente referidos.

Um conjunto de princípios gerais, como os que se listam em seguida, devem fundamentar e apoiar a definição de medidas concretas de melhoria do processo orçamentário federal:

?? Dar um sentido estratégico claro à ação pública. Para tal:

- Estabelecer uma cadeia de ligação direta entre a) missões e os objetivos nacionais, b) os meios e os recursos utilizados e c) os resultados obtidos;
- Estruturar essa ligação através de um número relativamente reduzido de programas plurianuais (ministeriais, interministeriais ou infraministeriais);
- Manter envelopes ministeriais estruturados igualmente em função de uma lógica de “missão – objetivos – meios e recursos utilizados – resultados”, e com um horizonte plurianual.

?? Desconcentrar e reforçar os métodos e hábitos de avaliação e responsabilização. São exemplos de medidas:

- Atribuir a responsabilidade de execução dos grandes programas estratégicos a gestores e impor o princípio do compromisso contratualizado para todos os gestores, de departamentos ou programas, quanto ao cumprimento dos objetivos de eficiência e

obtenção dos resultados previamente comprometidos, relativamente aos respectivos orçamentos;

- Implementar um sistema de avaliação de desempenho de ministérios, departamentos e gestores, associado a um sistema de prêmios ou penalizações em função dos resultados obtidos;
- Implementar processos de aperfeiçoamento contínuo dos sistemas de avaliação dos resultados dos programas;
- Melhorar os sistemas de avaliação de performance e dos indicadores utilizados.

?? Reforçar a transparência das contas públicas e a qualidade da informação, mediante as seguintes medidas:

- Planejar a obrigatoriedade de utilização de sistemas contábeis similares entre os vários níveis de governo, embora respeitando suas especificidades e autonomia, mas desde que permitam reproduzir com rigor a integralidade dos custos de cada departamento e de cada programa/projeto, incluindo a depreciação de ativos e os juros, e que permitam, ainda, a comparabilidade das informações, para fins de auditoria e de classificação;
- Planejar a adoção obrigatória de sistemas de controle e acompanhamento regular da gestão (por exemplo, com periodicidade mensal);
- Implementar sistemática de realização de auditorias, de preferência por entidades independentes e externas e de ações de “benchmarking” entre entidades públicas e entre entidades públicas e privadas equiparáveis;
- Prever a existência de documentos a serem entregues ao Congresso Nacional para divulgação dos resultados da ação desenvolvida nos ministérios e nos departamentos, bem como da performance atingida nos principais programas.

IV.3 – Diagnóstico do sistema orçamentário federal – pontos críticos

IV.3.1 – Metodologia seguida

O esforço de diagnóstico que se efetuou foi baseado em reuniões com responsáveis de algumas entidades ou funções relevantes no processo orçamentário, na consulta de vários documentos de proveniência diversa e na realização de encontros com personalidades com experiência e visão na matéria.

Nessas reuniões, realizadas sempre com espírito aberto e construtivo, procurou-se identificar, a partir de questionários previamente preparados, os instrumentos técnicos, os mecanismos e os procedimentos usados, tendo sempre presente uma visão ampla e “pluridisciplinar” do processo orçamentário.

As conclusões obtidas foram submetidas, em seguida, a um debate informal com técnicos de reconhecida competência na matéria, tendo sido possível chegar a uma lista de 23 pontos críticos apresentados a seguir, classificados de acordo com a sua inserção no processo orçamentário e, posteriormente, expostos em matriz de forma a se evidenciar as suas várias influências e vertentes de expressão.

IV.3.2 - Apreciação geral do sistema orçamentário federal.

Os princípios, os valores e os métodos adotados ...

A arquitetura do processo orçamentário no Brasil está em linha, em muitos aspectos, com as experiências mais modernas existentes em muitos países ocidentais.

Contém, importa referir, especificidades próprias do regime, da experiência passada ou refletindo, por vezes, competências pessoais, que não encontram reflexo na maioria dos outros países. Os casos mais evidentes são: o modelo de atuação do Congresso, o calendário de apresentação ao Congresso dos documentos relativos ao Orçamento e a distinção atual de

atribuições entre os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão, particularmente em matéria de política fiscal, determinante da política de financiamento do Orçamento.

Mas o processo orçamentário federal desenvolve-se segundo princípios modernos:

- ?? Possui uma lógica geral de desenvolvimento, que se inicia com a procura de uma definição estratégica dos grandes objetivos e prioridades nacionais – designados por “megaobjetivos” e “desafios” – que orientam e comandam a ação pública, a definição de programas e a alocação de recursos;
- ?? Constrói-se a partir de uma desejável e correta conexão entre as funções de planejamento, programação, orçamentação e avaliação;
- ?? Orienta-se de acordo com os princípios orçamentários da unidade e universalidade, procurando não permitir a existência de déficits ocultos e garantir, assim, transparência e rigor na determinação dos resultados fiscais;
- ?? Tem preocupações de avaliar os resultados da ação e dos gastos públicos;
- ?? Baseia-se em conceitos atuais de alocação de recursos e de atribuição de custos por ação e por programa;
- ?? Defende o equilíbrio institucional de poderes, próprio dos regimes democráticos (sejam de pendor parlamentarista ou presidencialista), entre Governo e Congresso;
- ?? Busca objetivos políticos de transparência e organiza-se na tentativa anunciada de informar ao Congresso e à opinião pública sobre o modo como os recursos públicos são gastos.

Estes são os conceitos onde entroncam todos os sistemas orçamentários que foram sujeitos a reformas recentes nos países ocidentais.

Além daqueles princípios, o sistema orçamentário federal tem uma concepção geral moderna e organiza-se e apóia-se em bases equilibradas para atingir os princípios referidos.

O balanço teórico é, pois, positivo.

A prática, todavia, apresenta dificuldades de execução, pontos enviesados e carências técnicas nos vários estágios do processo.

O “edifício orçamentário” tem uma boa arquitetura, revela boa concepção, mas muitos dos seus elementos estruturais apresentam rupturas que minam o equilíbrio geral, comprometem sua segurança e prejudicam a eficiência e a eficácia de sua funcionalidade.

É importante referir que este comentário não é novo. Existe, com efeito, uma consciência crítica muito disseminada em relação a esses problemas e pontos de ruptura e uma vontade real, da parte de técnicos e responsáveis, de ultrapassá-los. Isso fundamenta a expectativa de que essas dificuldades possam ser rapidamente superadas e que a eventual vontade política dos dirigentes e decisores de implementar a reforma orçamentária encontrará uma atitude de aceitação e de empenho dos servidores e gestores, o que é condição básica do seu sucesso.

O diagnóstico crítico ...

Um exercício habitual e muito elucidativo sobre o nível de perfeição de um sistema orçamentário e dos seus fundamentos técnicos, consiste em tentar responder às seguintes perguntas:

?? O orçamento permite saber onde, como e com que resultados foi gasto cada Real?

?? O orçamento é realmente, e em que grau, um instrumento eficaz na resolução dos principais problemas nacionais e na realização dos objetivos estratégicos do país?

Quando confrontados com estas perguntas, os decisores e os responsáveis intervenientes no processo orçamentário federal só podem responder negativamente a ambas as perguntas.

Todavia, o sistema tem uma boa arquitetura e baseia-se em princípios corretos e modernos.

Há, pois, que procurar as razões desses problemas, a sua natureza e inserção no processo orçamentário e as conseqüências, nos diversos níveis, que deles resultam.

Em primeiro lugar, o planejamento estratégico é vago e não permite a definição de prioridades entre as cerca de três dezenas de desafios existentes. Correspondendo realmente a problemas ou a necessidades efetivas da economia ou da sociedade brasileira, a verdade é que esses desafios são enunciados de modo relativamente amplo e vago. Adicionando-se o fato de não serem definidas prioridades entre eles, compreende-se as dificuldades que daí resultam para as fases seguintes de programação e de alocação de recursos.

Torna-se, pois, difícil estabelecer o necessário alinhamento estratégico entre os objetivos e os resultados da ação pública no nível de cada programa ou entidade e os objetivos estratégicos de âmbito nacional.

Desse modo, revela-se impossível avaliar a efetividade da ação pública e do orçamento na realização desses objetivos estratégicos. Numa palavra, não é possível avaliar, com rigor, a eficácia do orçamento na resolução dos grandes problemas nacionais.

Um aspecto interessante, embora menos positivo, da definição desses desafios estratégicos, que devem constituir o quadro de referência dos programas orçamentários, está na sua composição, esmagadoramente influenciada pelas questões sociais internas e pela necessidade de infra-estrutura.

Não existem desafios explicitamente relacionados com a defesa e afirmação geopolítica e geoestratégica do Brasil ou com a sua competitividade e capacidade de afirmação internacional como possível potência emergente neste

novo século. Naturalmente, isto influencia a definição dos programas orçamentários e quase equivale a dizer que o Estado se alheia da ótica de afirmação do país no concerto das nações, deixando essa tarefa, verdadeiramente estratégica, para o setor privado.

Reconhece-se que esta pode ser apenas uma inferência. Mas ela encontra fundamento na observação de que esses aspectos – que parecem ser determinantes e estratégicos numa perspectiva nacional – ficaram ausentes nos grandes objetivos e desafios definidos como orientadores da programação e da orçamentação. É um assunto que justifica, sem dúvida, alguma reflexão a respeito da eficácia do atual processo federal de planejamento estratégico.

A leitura do PPA 2004-2007 é bem ilustrativa do que se acabou de dizer. O Plano traduz a sua visão estratégica de desenvolvimento de médio e longo prazo em três megaobjetivos:

- ☞☞ Inclusão social e redução das desigualdades sociais;
 - ☞☞ Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades sociais;
 - ☞☞ Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia,
- que se multiplicam em 33 desafios (o Congresso vetou 3 desafios).

São megaobjetivos que, sem dúvida, traduzem uma avaliação estratégica **interna** do país, mas que não constituem uma orientação clara nem contém, de forma explícita, opções estratégicas claramente orientadoras e definidoras de prioridades.

São megaobjetivos que qualquer país pode adotar e não definem, assim, nenhuma particular prioridade adequada à realidade do País.

Por exemplo, pela mesma época, os EUA definiam como grandes objetivos estratégicos norteadores do seu orçamento:

- ☞☞ Reforçar a liderança dos EUA no mundo;
- ☞☞ Ganhar a guerra contra o terrorismo;
- ☞☞ Reforçar a coesão familiar;

os quais têm, sem dúvida, maior objetividade, são mais incisivos e, nessa medida, são mais claramente indicadores de prioridades e mais facilmente transformáveis em indicadores de avaliação.

Esse caráter um pouco vago dos megaobjetivos do PPA transfere-se, naturalmente, para muitos dos desafios:

- ☞☞ Promover o aumento da oferta e a redução dos preços de bens e serviços de consumo popular;
- ☞☞ Implementar o processo de reforma urbana, melhorar as condições de habitabilidade, acessibilidade e de mobilidade urbana, com ênfase na qualidade de vida e no meio ambiente;
- ☞☞ Ampliar as fontes de financiamento internas e democratizar o acesso ao crédito para o investimento, a produção e o consumo;
- ☞☞ Ampliar a participação do país no mercado internacional preservando os interesses nacionais;
- ☞☞ Valorizar a diversidade das expressões culturais nacionais e regionais;
- ☞☞ Valorizar a identidade e preservar a integridade e a soberania nacionais.

O processo orçamentário, entendido na sua múltipla expressão “Planejamento/Programação/Orçamentação/Avaliação”, visto como um caminho com várias fases, ganha clareza, transparência e objetividade com uma total articulação e integração entre essas várias etapas.

A avaliação de performance da ação e do gasto público só é possível se o processo orçamentário tiver esse fio condutor interligando todas as suas fases, desde a fixação dos objetivos estratégicos até os indicadores, os quais

Em segundo lugar, existem deficiências na interligação, que se deseja estreita, entre as fases de planejamento estratégico, programação, orçamentação e avaliação.

A ausência de definição de prioridades entre os desafios e a existência de um número excessivo de programas, dificultam a articulação hierárquica entre ambas as cadeias, de objetivos e de programas, e colocam problemas de gestão, acompanhamento e controle da execução desses programas.

Também no plano da orçamentação, não é assegurada, na prática (ver quadro abaixo, específico sobre este problema) a classificação integral de todos os custos e das respectivas fontes de financiamento por programa, não permitindo a análise e a avaliação da sua performance.

A possibilidade de medir

?? o modo como os recursos são utilizados para atingir determinados resultados (eficiência) e

?? o impacto que os resultados obtidos pelos programas têm na realização dos objetivos, devidamente alinhados com as prioridades estratégicas nacionais (eficácia),

é condição necessária para evidenciar a performance da ação e dos gastos públicos e dela depende, para efeitos da atuação do Congresso e da exposição à opinião pública, a própria transparência orçamentária.

A estruturação do orçamento num número excessivo de programas coloca, portanto, dificuldades acrescidas de gestão, acompanhamento e controle da sua execução e acentua a dificuldade de avaliação, já atrás referida.

Coloca ainda, como também se viu e não é demais repetir, outro tipo de dificuldade, já mais relacionada com a eficiência da gestão dos recursos. A complexidade desta avaliação vem ampliada com a deficiente atribuição de custos a todos esses programas.

A convergência destas questões faz com que no processo orçamentário não exista princípio ou possibilidade de avaliação da eficiência dos gastos públicos.

Em alguns casos, a denominação e a formulação dos programas indicam um tal nível de proximidade, que não parecem ter outro efeito que não seja o de multiplicar as dotações orçamentárias – casos dos programas “Avaliação do Plano Plurianual” e “Gestão do Plano Plurianual”, no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Tomemos como exemplo o Ministério da Saúde, aliás, um dos que apresenta, em alguns programas, indicadores com maior qualidade.

O Ministério tem e gere 42 programas.

Em 2005 (no Orçamento) contavam-se como os mais significativos financeiramente os seguintes programas:

- ☒☒ Atensão Hospitalar e Ambulatorial no Sistema Único de Saúde, absorvendo 41% do total dos recursos;
- ☒☒ Atensão Básica em Saúde – 13,3 % do total;
- ☒☒ Apoio Administrativo – 10,6% do total;
- ☒☒ Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos – 5,9 % do total; representando no seu conjunto 70,8 % dos recursos.

Portanto, os 38 programas restantes, 90 % do número total de programas, são responsáveis por apenas 29% dos recursos.

Entre eles, encontram-se programas do gênero:

- ☒☒ Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (1,5 % do total);
- ☒☒ Gestão da Participação em Organismos Internacionais (0,2 % do total);
- ☒☒ Brasil Quilombola, 293 mil reais,

para os quais é difícil estabelecer metas de avaliação, independentemente da sua dimensão justificar ou não a sua constituição como programa.

Difícilmente se encontra uma ligação hierárquica dos objetivos destes programas com qualquer megaobjetivo ou desafio. Não se quer dizer com isso que estas despesas não devam ser consideradas no orçamento. O que se pretende é apenas salientar que elas não têm dimensão e não se qualificam para se constituírem como programas.

Os programas orçamentais devem buscar objetivos concretos, alinhados com a cadeia de objetivos estratégicos, que se inicia com os grandes desafios ou prioridades estratégicas nacionais. Essa é uma condição básica para se poder avaliar a sua eficácia.

A leitura do Relatório de Avaliação de 2004 traduz essa ausência de conteúdo.

Por outro lado, ainda, os programas não constituem efetivamente “unidades instrumentais de gestão”, já que não possuem estrutura de custos – os custos em pessoal, outras despesas correntes, investimento ou outros, são imputados à ação, atividade ou projeto e não ao programa. E, por outro lado, também as fontes de financiamento são atribuídas ao “órgão” e à “unidade orçamentária”.

Isto é, o gestor do programa, normalmente um “gerente de unidade orçamentária”, não possui um plano de exploração por programa que lhe permita monitorar ou realocar recursos (se tiver essa flexibilidade) dentro do programa.

Como se compreende, é assim impossível avaliar a eficiência de cada programa, isto é, se seria possível atingir os mesmos produtos com menos recursos ou se seria possível produzir mais com os mesmos recursos.

Em resumo, com vista a permitir uma desejável avaliação da performance pública, é essencial que a programação orçamentária:

- ☒☒ Se estructure num número mais reduzido de programas;
- ☒☒ Que estes programas estejam alinhados, nos seus objetivos, com o planejamento estratégico e os desafios e as prioridades aí definidas;
- ☒☒ Que os programas contenham todas as informações sobre os seus custos.

Em terceiro lugar, o sistema de avaliação do desempenho da ação pública enfrenta sérias carências.

Além das já referidas, resultantes dos problemas encontrados nas fases de programação e orçamentação, os indicadores podem e devem ser objeto de um processo de aperfeiçoamento de sua qualidade.

Em alguns programas, os indicadores contêm já alguma informação útil para a gestão, mas genericamente são pobres e limitam-se a exprimir aspectos físicos, relacionados com a execução material das ações.

Indicadores apenas orientados a evidenciar o nível de execução física das ações, não contribuem para que os gestores decidam sobre a melhor escolha dos meios, nem ajudam a compreender o grau de satisfação dos objetivos.

Os indicadores de performance são um instrumento fundamental para:

- ?? medir a eficiência – prática que está ausente do processo de avaliação no sistema orçamentário federal atual;
- ?? medir a eficácia da ação pública, isto é, avaliar o “produto” gerado pela atuação pública e estimar os impactos e os efeitos desse produto no país e/ou nos cidadãos.

Esta é uma área que justifica forte investimento futuro.

Tomemos de novo como exemplo os programas já referidos do Ministério da Saúde.

O volume 2 da LOA de 2005 apresenta as previsões de resultados para cada um daqueles programas distribuídos por unidade orçamentária:

☒☒ *Atenção Hospitalar e Ambulatorial – Atendimento realizado em nº:*

- Hospital Cristo Redentor ----- 273905

- Hosp. Nossa Sra Conceição ----- 1289233

- Hospital Fémina ----- 124096

☒☒ *Atenção Básica em Saúde --- o indicador difere com a atividade, mas traduz-se normalmente em nº de municípios beneficiados, nº de serviços estruturados, nº de equipes mantidas, etc.*

☒☒ *Apoio Administrativo – Pessoa/Servidor benefic – Criança atendida*

- Hosp. Cristo Red ----- 1456 -----104

- Hosp N Sra Conc. ----- 6018 ----- 641

- Hosp Fémina----- 847 ----- 69.

Por sua vez, a LDO, estabelece como objetivo agregado que o programa “Atenção Básica em Saúde” beneficie 5560 municípios na atividade “Apoio à Expansão e Consolidação da Saúde da Família” (a totalidade dos municípios do país, o que leva a supor que as necessidades populacionais satisfeitas por este programa têm as mesmas características em todos os municípios) e 40 serviços na atividade “Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde”.

Dois comentários surgem como possíveis:

☒☒ *primeiro, os indicadores não são apresentados, na LOA, por programa, mas sim por ação na unidade orçamentária, o que, além de dificultar a análise dos resultados do programa, demonstra sobretudo que a informação nem sempre é organizada para tornar o programa o elemento, o foco central da gestão;*

☒☒ *segundo, e mais relevante, os indicadores escolhidos não revelam informações fundamentais para a gestão: o objetivo de atendimento de pessoas e crianças é superior ao número do ano anterior? E para isso são necessários mais recursos ou consegue-se maior atendimento com os mesmos recursos? E quantas pessoas e crianças ficarão em lista de espera para serem atendidas e em que especialidade? Qual é o prazo médio de espera por atendimento e por especialidade? Para que servirão as ações de benefício dos municípios e de estruturação de serviços? Quantas pessoas se beneficiarão dessas ações e de que modo?*

No relatório de avaliação enviado ao Congresso, apresenta-se uma informação mais qualitativa e procura-se explicar a razão dos resultados obtidos e identificar os problemas que afetam a realização do programa. Em relação, por exemplo, ao programa “Atenção Hospitalar e Ambulatorial...” já se apresenta um valor global para todo o programa que reflete, à posteriori, a percentagem de crescimento dos serviços: “aumento da oferta de procedimentos de diagnóstico ... 24,1%”; “aumento na oferta de terapias especializadas ... 12,2%”; “aumento na oferta de consultas especializadas ... 4,8%”, indicadores que, como se vê, não têm relação direta com os indicadores das ações, atividades ou projetos antes referidos. Idêntica observação pode ser feita em relação ao programa “Atenção Básica em

O mesmo tipo de raciocínio deve ser aplicado aos indicadores que se podem encontrar nos programas de transportes: “km de estradas construídos”; “% de execução física” em obras de infra-estrutura ferroviária ou portuária” ou nos programas de educação: “nº de alunos avaliados”, “nº de alunos atendidos” ou “nº de escolas atendidas” ou ainda no programa “Administração Tributária e Aduaneira – atividade: Arrecadação Tributária e Aduaneira” do Ministério da Fazenda: “tributo arrecadado”.

A escolha dos indicadores é, como se vê, fundamental para a gestão. Os indicadores têm que conter “informação relevante à gestão”, têm que ser “inteligentes” e não se devem limitar a refletir graus de execução física ou material.

Devem ainda ser apurados ao longo do ano, e não apenas depois de terminado o exercício financeiro, justamente para que as informações que

Em quarto lugar, o processo de execução do orçamento carece de maior responsabilização e, inerentemente, de maior flexibilidade dos dispositivos regulamentares e operacionais da gestão.

A execução orçamentária no Brasil é alvo de ampla regulamentação, sobretudo dirigida à função de controle. A preocupação maior é a de regular os atos administrativos, de fixar os procedimentos contábeis e os mecanismos de empenho e liberação dos recursos, de prevenir as irregularidades, enfim, de controle em “strictu sensu”.

Os conceitos de gestão norteados por objetivos, com flexibilidade na escolha dos recursos e no calendário da sua utilização numa perspectiva plurianual, com sistemas contábeis que permitam o registro da integralidade dos custos, sujeitos à avaliação da performance revelada, estão ainda muito distantes da realidade brasileira.

Entende-se, portanto, que a gestão deve ser conduzida e orientada à realização de objetivos claros, que os gestores devem dispor de flexibilidade de gestão, respeitando naturalmente regras básicas e mecanismos de controle apropriados, por se tratarem de recursos públicos, que os instrumentos de coleta e tratamento da informação contábil devem ser próximos dos usados no setor privado (isto é, cubram a integralidade dos custos, permitam avaliar a eficiência dos gastos e

facilitem a análise de “benchmarking”, nomeadamente com o setor privado) e finalmente, que os gestores sejam avaliados pela performance da sua gestão – premiados, se o merecerem, penalizados, se for o caso.

Este é, com “nuances” de implementação que refletem as respectivas especificidades, o caminho que a maioria dos países ocidentais está a seguir.

Um caminho essencial para reforçar a transparência do processo orçamentário e para implementar métodos que conduzam à maximização da performance do setor público.

Diagnóstico sobre a globalidade do processo orçamentário ...

O que se tem vindo a tentar demonstrar é que o processo orçamentário, em nível federal, tem bases positivas, que uma vez mais importa repetir:

- ?? uma boa concepção geral
- ?? princípios de estruturação por programa já praticados
- ?? princípios de controle já implementados
- ?? conceitos de avaliação já adquiridos

e que existem fatores endógenos e externos:

- ?? consciência coletiva de que urge melhorar o sistema de avaliação
- ?? razoável capacitação global e dedicação
- ?? apetência por novos processos, em particular de maior responsabilização da gestão pública
- ?? crescente pressão e exigência da sociedade por melhores serviços públicos, em contrapartida de uma carga tributária que é elevada, e face a uma despesa pública que é das mais elevadas do mundo, entre os países ocidentais, em percentagem do PIB

que podem suportar uma política de reforma orçamentária, conducente à melhoria da performances da administração pública.

IV.3.3 – Os documentos orçamentários – visão crítica do seu conteúdo

A Constituição Federal, conforme disposto no Artigo 165, determina que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o enquadramento, os fundamentos e

o desenvolvimento do orçamento: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

A Constituição Federal dispõe também sobre o conteúdo dessas leis:

1. A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada;
2. A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações da legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento;
3. A lei orçamentária compreenderá: a) o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; b) o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; c) o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

Cabe destacar que, no tocante à regulamentação desses dispositivos constitucionais, necessária para definir com clareza e precisão as funções dos três instrumentos preconizados (PPA, LDO e LOA) e as fronteiras entre eles, ainda se aguarda a aprovação da lei complementar de que trata o § 9º do Artigo 165, a qual irá dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, bem como estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta e condições para instituição e funcionamento dos fundos.

Para compensar a falta (que seria temporária) da lei complementar e até a sua entrada em vigor, a própria Constituição estabeleceu no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT, Artigo 35, § 2º) algumas normas sobre o encaminhamento dos projetos de lei do PPA, da LDO e da LOA:

1. O projeto do plano plurianual, para vigência até ao final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro (até 31 de agosto) e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa⁶ (até 15 de dezembro);
2. O projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (até 15 de abril) e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (até 30 de junho);
3. O projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro (até 31 de agosto) e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa (até 15 de dezembro).

Na prática, basicamente em função de desentendimentos ou da falta de articulação política entre o Legislativo e o Executivo e/ou de manobras daquele para a aprovação de emendas orçamentárias, os prazos de devolução dos projetos de lei para sanção pelo Presidente da República nem sempre têm sido observados pelo Congresso Nacional.

Adicionalmente, em parte decorrente da falta da referida lei complementar, observam-se alguns aspectos problemáticos na configuração e na utilização desses três instrumentos a serviço da orçamentação brasileira, os quais serão abordados a seguir.

Plano Plurianual - PPA

⁶ O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro. A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei das diretrizes orçamentárias. (CF, Artigo 57)

O PPA é excessivamente detalhado, uma vez que além de abrigar todos os programas governamentais, estratégicos ou não, detalha os programas por ações, o que produz pelo menos duas consequências negativas:

1. Desloca o foco dos programas para as ações. Em relação à elaboração, análise e aprovação do PPA, todas as atenções deveriam se concentrar sobre o conteúdo dos programas estratégicos, especialmente formulados para garantir o posicionamento desejado do Brasil no cenário internacional e para resolver os problemas sociais e econômicos enfrentados pela economia e pela sociedade brasileira. Ao incluir todos os programas, o PPA obscurece o que é prioritário e, ao especificar as ações que correspondem aos programas, enfatiza o detalhe e os meios, deslocando para segundo plano o seu conteúdo estratégico e os resultados a serem alcançados;
2. Cria dificuldades à execução orçamentária e à gestão, uma vez que obriga o Executivo a encaminhar projetos de lei ao Congresso Nacional para propor alterações na lei aprovada sempre que, entre outras razões, ações novas tiverem de ser incluídas ou excluídas na programação, retirando, portanto, a flexibilidade e a agilidade que o gestor precisa para agir na direção dos objetivos sob sua responsabilidade.

Deve-se observar que, nos termos da Lei nº 10.963/2004, que aprovou o PPA 2004-2007, as seguintes mudanças são consideradas alterações de programa e, portanto, requerem projetos de lei: a) adequação de denominação do programa, ou do objetivo e modificação do público-alvo, dos indicadores e dos índices; b) inclusão ou exclusão de ações orçamentárias; alteração do tipo, do título, do produto, da unidade de medida e das metas das ações orçamentárias; d) alteração dos valores estimados para cada ação, no período do Plano Plurianual, respeitada a respectiva regionalização.

Ao estabelecer tais restrições legais à execução do plano, o legislador presume uma precisão quase miraculosa da programação, uma vez que qualquer ajuste que a esse respeito se faça necessário, em virtude de mudanças imprevisíveis no

mundo real, é considerado como exceção à lei e como tal deve ser tratada pelos Poderes da União.

Trata-se, como visto, de funções que não correspondem ao papel do plano plurianual. Tais restrições não se coadunam com o seu caráter estratégico e “engessam” a programação, acarretando sérias dificuldades à sua execução e ao alcance dos objetivos pretendidos.

Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

No caso da LDO, não vem sendo atendida a disposição constitucional contida no §2º do Artigo 165, no que se refere à inclusão das despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, possivelmente em decorrência da ausência da legislação complementar que poderia definir o sentido do dispositivo constitucional de forma mais precisa.

Além das funções próprias que lhe foram atribuídas pela Constituição Federal, a LDO também cumpre encargos adicionais que lhe foram impostos pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Assim, a LDO, em atendimento ao disposto na LRF, deve dispor sobre: a) o equilíbrio entre receitas e despesas; b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses de não realização da receita nos valores previstos e caso a dívida consolidada ultrapasse o respectivo limite; c) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; d) condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

No contexto da responsabilidade fiscal, a LDO também incorpora um Anexo de Metas Fiscais, em que são estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e o montante da dívida pública, para o exercício a que se refere e para os dois seguintes, e um Anexo de Riscos Fiscais, onde são avaliados os passivos

contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

O Anexo de Metas Fiscais deve conter, ainda: a) a avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior; b) o demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional; c) a evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos; d) a avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos, do Fundo de Amparo ao Trabalhador e dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial; e) o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Adicionalmente, a LRF determina que a mensagem que encaminhar o projeto da LDO ao Congresso deve apresentar, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para os seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.

O projeto de LDO para o exercício financeiro de 2007 foi encaminhado ao Congresso com 130 (cento e trinta) artigos e um extenso conjunto de anexos, compreendidos nos seguintes capítulos:

1. As prioridades e metas da Administração Pública Federal;
2. A estrutura e organização dos orçamentos;
3. As diretrizes para a elaboração e execução dos Orçamentos da União e suas alterações;
4. As disposições relativas à dívida pública federal;
5. As disposições relativas às despesas da União com pessoal e encargos sociais;

6. A política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento;
7. As disposições sobre alterações na legislação tributária da União;
8. As disposições sobre a fiscalização pelo Poder Legislativo e sobre as obras e serviços com indícios de irregularidades graves;
9. As disposições gerais.

No tocante às prioridades e metas, estas compõem um anexo da LDO. No caso do projeto de LDO para 2007, neste anexo são relacionados 19 (dezenove) desafios, compreendendo 48 (quarenta e oito) programas e 128 (cento e vinte e oito) ações e respectivas metas físicas, associadas aos produtos a serem obtidos com a execução das mesmas (tais como famílias atendidas, cisternas construídas, alimento adquirido, farmácia mantida, etc.).

Entretanto, o próprio artigo 4º do projeto da LDO, que se refere ao anexo de metas e prioridades da administração federal, já ressalva que primeiramente deverão ser atendidas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal da União, as de funcionamento dos órgãos e entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e a programação de que trata o artigo 3º da Lei, isto é, a programação relativa ao Projeto-Piloto de Investimentos Públicos – PPI, para a qual se admite um privilégio especial, o de consumir uma parcela da meta do superávit primário fixado.

Em conjunto com a ressalva anterior, destaca o artigo acima que as prioridades referidas no anexo terão precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária de 2007 e na sua execução, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa e que a destinação dos recursos relativos a programas sociais conferirá prioridade às áreas de menor Índice de Desenvolvimento Humano.

Analisando-se essa diretriz orçamentária na sua totalidade, pode-se concluir que as despesas prioritárias, na verdade, são aquelas que foram ressaltadas (despesas que constituem obrigação constitucional ou legal da União, as de

funcionamento dos órgãos e entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o PPI). Em segundo plano, dentro das disponibilidades restantes de recursos, vem o conjunto de desafios, programas e ações relacionado no Anexo de Prioridades e Metas.

Entretanto, a menção no Artigo de que as prioridades integrantes do Anexo não constituem limite à programação da despesa, significa, na prática, que na LOA poderão ser alocados recursos em outras ações que não constem da lista de prioridades da LDO, o que contradiz a razão de existência do Anexo e ofusca qualquer compromisso do governo em relação às ditas prioridades.

Ou seja, após o atendimento dos compromissos constitucionais e legais e do PPI, a prioridade básica do governo diz respeito à manutenção de si mesmo, isto é, ao funcionamento da máquina governamental, independentemente se esta máquina está atendendo ou não às necessidades da sociedade. Em nenhum momento, a LDO explicita um compromisso formal do governo em relação ao alcance de resultados associados às prioridades “externas” ao governo.

Cabe ressaltar que o capítulo referente à estrutura e à organização dos orçamentos, composto de treze artigos, definitivamente não se enquadra no contexto das diretrizes orçamentárias ou da responsabilidade fiscal. Este capítulo é sistematicamente introduzido na LDO para sanar uma lacuna da legislação orçamentária, que se ressentia da lei complementar anteriormente mencionada. Outros artigos, fora deste capítulo, se enquadram na mesma situação.

Deve-se fazer menção ao capítulo que trata da política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento. Diferentemente dos demais, este capítulo se aproxima do espírito das diretrizes orçamentárias, uma vez que estabelece algumas orientações à programação dos recursos das instituições, em relação aos resultados a serem alcançados.

Entretanto, as diretrizes são genéricas, superficiais, não contendo indicadores que possam especificar os resultados que se prevêm. Por exemplo, não há informação sobre a proporção em que o déficit habitacional será reduzido ou em quanto a oferta de emprego será incrementada para cada uma das instituições

mencionadas, não se caracterizando também aí um compromisso objetivo por parte do governo.

Por outro lado, a própria LDO se refere ao encaminhamento ao Congresso Nacional de um plano de aplicação dos recursos das agências de fomento, o que não faz sentido se existe o PPA. A propósito, como uma das prioridades atribuídas ao BNDES é o financiamento dos programas do PPA 2004-2007, pode-se subentender que as demais ações prioritárias da agência não estão compreendidas na programação estratégica do Plano Plurianual.

Em face desses pontos, apesar de algum mérito neste capítulo da LDO, a abordagem mostra que não houve um trabalho prévio de atualização das necessidades e de articulação das ações do setor público para sustentar tais diretrizes, sendo mais uma manifestação de intenção do que o resultado de considerações estratégicas.

Quanto aos demais capítulos e respectivos artigos, basicamente eles dizem respeito à execução orçamentária e a procedimentos correlatos, além de contemplarem alguns dispositivos que também poderiam constar na legislação orçamentária permanente. Dispõem sobre meios, grupos de despesas, limites, vedações, mecanismos de controle, de transferências, de fiscalização, regras, procedimentos, relatórios, etc. Tratam de quase tudo que se relaciona com as regras de funcionamento da máquina governamental, menos sobre os resultados de interesse da sociedade que devem ser alcançados com a execução do Orçamento.

Em resumo, privilegiam os meios e o seu controle e não os resultados e a sua avaliação.

Deve-se acrescentar que no primeiro exercício financeiro do mandato presidencial, há sobreposição na elaboração e no trâmite do projeto do PPA com o da LDO, uma vez que é praticamente impossível ter-se o novo PPA aprovado até 15 de abril, prazo para encaminhamento do projeto da LDO ao Congresso Nacional. Este problema poderia ser resolvido se a gestão do PPA incluísse uma revisão (estratégica e programática) no meio do período, ao fim de dois anos,

com a conseqüente ampliação de sua vigência por mais dois anos. Este assunto pode ser disciplinado no âmbito da lei complementar de que trata o Artigo 165 da Constituição Federal.

Lei Orçamentária Anual – LOA

A tipificação do conteúdo da LOA não se coaduna com a Lei nº 4.320, de 17 de Março de 1964, uma vez que a caracterização do orçamento em fiscal, de seguridade social e de investimentos ocorreu com a Constituição Federal de 1988. Desde então, diversas alterações foram feitas às normas estabelecidas pela Lei 4.320/64, de modo que atualmente o marco legal para elaboração e organização do Orçamento é muito complexo, ineficaz do ponto de vista dos resultados e de vigência exclusivamente anual em muitos aspectos.

Na LOA, as dotações orçamentárias são estruturadas mediante as seguintes categorias de programação: programas e respectivos projetos, atividades ou operações especiais desdobrados em subtítulos, com indicação do produto, da unidade de medida e da meta física.

Em relação aos programas, estes são apresentados debaixo de cada Órgão e de cada Unidade Orçamentária e os recursos atribuídos a cada um deles, para o exercício de referência e para os dois anteriores, correspondem ao valor que cabe àquele Órgão ou Unidade, não refletindo necessariamente o total de recursos alocados ao programa, a menos que o mesmo seja de responsabilidade exclusiva daquele Órgão ou Unidade.

Além disso, não é possível conhecer a estrutura do programa, os seus objetivos e indicadores, nem a composição dos seus custos em termos de pessoal, outras despesas correntes, juros e investimentos.

A partir dessa informação superficial e financeira sobre os programas, o Orçamento detalha as ações (projetos, atividades e operações especiais) que, por sua vez, são desdobradas em subtítulos que expressam seus produtos, metas e a localização do gasto.

Desse modo, apesar de haver uma referência inicial aos recursos (parciais ou totais) alocados aos programas, estes são praticamente desconsiderados na LOA. Conseqüentemente, o foco se concentra exclusivamente nas ações e a utilização dos recursos legalmente atribuídos à Unidade Orçamentária não se relaciona com o alcance dos objetivos dos programas a que as ações se subordinam. Não se explicita no Orçamento a cadeia de relações interligando ações a programas e produtos e resultados a objetivos.

Não se pode dizer, portanto, que o programa seja realmente o instrumento de integração do PPA com a LOA, uma vez que inexistente a evidência de como as ações contribuem para o alcance dos objetivos daqueles. Não é possível, nessa configuração, imputar responsabilidade sobre cumprimento de objetivos ao gestor do orçamento.

Deve-se lembrar que as decisões sobre limites orçamentários no órgão central e as decisões alocativas nos setoriais, da mesma forma, não tomam por referência e nem levam em consideração a análise dos programas. As decisões levam em conta as dotações históricas das ações e não a avaliação dos resultados obtidos pelos programas e suas conseqüências sobre as ações.

IV.3.4 – Identificação de pontos críticos

Listagem de pontos críticos ...

A) DE NATUREZA POLÍTICA E DE REGIME

- Falta de liderança;
- Problemas e exemplos freqüentes de “má governança”;
- Atuação do Congresso Nacional;
- Falta de transparência, de rigor e de informação ao público;
- Falta tempo no calendário orçamentário;

- Deficiente coordenação dos vários níveis de governo – federal, estadual e municipal.

B) DE NATUREZA TÉCNICA

B.1 - Planejamento Estratégico

- ?? Falta de clareza e de definição no planejamento estratégico;
- ?? Ausência de planejamento estratégico setorial;
- ?? Processo inadequado de revisão do PPA;

B.2 – Programação

- ?? Estruturação do Orçamento em número excessivo de programas;
- ?? Dificuldades na execução dos programas multissetoriais – conflitos de competências e deficiente responsabilização;
- ?? Dificuldades de preparação e de execução de programas envolvendo vários níveis de governo;
- ?? Necessidade de melhor integração da programação com o planejamento;

B.3 – Orçamentação

- ?? Integração deficiente do orçamento com a programação;
- ?? Necessidade de aperfeiçoamento do sistema contábil;
- ?? Dificuldades de orçamentação – apropriação de custos insuficiente.

B.4 – Sistema de Avaliação

- ?? Ausência total de gestão por objetivos;
- ?? Inexistência de avaliação de eficiência no Orçamento;
- ?? Insuficiente qualidade dos indicadores;
- ?? Fraca participação dos trabalhadores e servidores na definição dos indicadores;

B.5 – Flexibilidade de Gestão e Responsabilização

- ?? Falta de flexibilidade e de responsabilidade na gestão;
- ?? Ausência de “gestão contínua”.

B.6 – Sistemas de Informação

- ?? Insuficiência dos sistemas e processos de informação pública;

Os pontos críticos vistos em maior detalhe ...

1º Ponto Crítico – Falta de liderança

Consideramos que são fenômenos indicadores de falta de liderança, dentro do processo orçamentário no âmbito federal, todos aqueles em que a tomada de decisão e a responsabilização não se exercem de forma direta e no exercício normal das funções e competências de cada órgão ou unidade orçamentária, mas antes resultam e necessitam da ocorrência e da verificação de condições que podem ser consideradas excepcionais.

São exemplos:

- ?? O processo de aprovação do Orçamento no Congresso, ensejando negociações, longas e complexas, numa base individual, desvirtua não só o funcionamento democrático baseado na lógica (partidária) governo-oposição, mas também o próprio relacionamento do governo com a opinião pública;
- ?? A necessidade de transferir para o Gabinete Civil (mesmo que por razões aceitáveis e lógicas, num regime presidencialista, que resultam da necessidade de assegurar um controle mais efetivo de programas e ações que têm uma elevada componente política e/ou correspondem a importantes compromissos eleitorais) algumas das funções relativas à aprovação, acompanhamento e controle da execução orçamentária, que deveriam estar na esfera do planejamento/orçamento, em nível central e setorial;

- ?? As dificuldades presentes na gestão dos programas que envolvem vários níveis de governo (federal, estadual e municipal) e na obtenção de informação sobre a avaliação dos gastos resultantes de dotações transferidas pelo governo federal, indicam incapacidade de impor mecanismos de execução e de controle dentro do processo orçamentário;
- ?? As dificuldades de superação dos conflitos de interesses entre unidades orçamentárias, na execução dos programas multissetoriais, são outro exemplo da necessidade de reforçar mecanismos de coordenação e afirmação da liderança; se o país enveredar por um caminho de estruturação do Orçamento baseada em programas, então essa necessidade tornar-se-á ainda mais premente e absolutamente essencial.

Reconhece-se que a democracia brasileira tem apenas duas décadas de existência e que a estruturação partidária do regime, mais pulverizada do que na maioria dos países ocidentais, acrescenta um grau adicional de dificuldade à convergência dos diversos interesses e pontos de vista. A grande dimensão do país, em área e população, a sua organização federativa e a ampla delegação do poder de representação das populações e dos eleitores (cerca de 5.600 municípios) torna ainda mais complexa essa tarefa de afirmação de uma missão e de uma vontade estratégicas nacionais, que podem ser o fio condutor de uma estrutura de liderança dentro de toda a Administração Pública, federal, estadual e local, e no próprio Orçamento.

2º Ponto Crítico – Problemas e exemplos freqüentes de “má governança”

Não cabe, neste estudo, alongar o desenvolvimento da governança, matéria tão problemática. Durante a execução deste trabalho, a freqüência de alguns exemplos de má governança amplamente noticiados pelos jornais (operação sanguessuga, venda de informações, criação de despesas falsas para desvio de recursos públicos, entre outros) evidenciou o longo caminho que o país ainda tem de prosseguir nesta matéria.

Importa apenas, neste âmbito, salientar que muitas das medidas, de natureza técnica, que se propõem para a reforma orçamentária e reforçar os procedimentos de avaliação, conceder maior liberdade de gestão e exigir elevada responsabilização dos gerentes, gestores e decisores, terão certamente, se bem implementadas, uma marcada influência na governança, contribuindo para inibir e reduzir a ocorrência desse tipo de fenómeno.

Existe, de fato, uma forte interdependência entre “boa governança” e “a realização das reformas da gestão pública e do Orçamento”, marcada por acentuadas influências recíprocas.

Cabe lembrar o que se disse sobre esta matéria da “Boa Governança” no capítulo inicial. A consciência de que uma “Boa Governança” é condição quase essencial á afirmação de um ambiente de estabilidade, credibilidade e confiança políticas, tão necessárias à atração do investimento e à expansão da iniciativa privada, à existência de condições de igualdade e de oportunidades para todos os cidadãos e agentes económicos e à construção de uma imagem externa positiva do país (essencial, no caso do Brasil, face ao seu peso efetivo na América do Sul e no Mercosul e às suas potencialidades, que o projetam como uma das potências deste século), o que eleva ainda mais as enormes responsabilidades das atuais gerações que têm em suas mãos a condução dos destinos do país.

Embora se trate de um tema de natureza geral, que, à primeira vista, parece deslocado numa listagem de pontos críticos do sistema orçamentário, a verdade é que nele se insere (uma vez mais, usando as classificações e as orientações da OCDE nesta matéria) um conjunto de aspectos, mais específicos, que se relacionam diretamente com a temática orçamentária:

?? Independência das instituições fiscais;

?? Transparência e rigor nas contas públicas;

?? Orçamentação a pensar no futuro, cujos problemas devem começar a ser prevenidos ou resolvidos com antecedência;

?? Necessidade de utilização de sistemas contábeis e de informação bem elaborados e rigorosos;

?? Avaliação da performance orçamentária e “certificação” por auditorias independentes;

É esta constatação que deve levar os governantes, os políticos e os decisores a assumirem um papel de liderança na execução das reformas orçamentárias, com a convicção de que são eles próprios os primeiros beneficiados.

3º Ponto Crítico – Atuação do Congresso Nacional

A atuação do Congresso reproduz, de certa forma, aquilo que parece ser um elemento endógeno enviesado do processo orçamentário federal: excesso de regulamentação e de severos mecanismos de controle, insuficiência de hábitos de gestão por objetivos e de responsabilização. Afinal, uma cultura de controle de meios que se sobrepõe a uma desejável cultura voltada para resultados.

Por um lado, e citando um exemplo, o Congresso entra na função executiva do orçamento, já que é necessária a sua aprovação para transferir dotações dentro de um programa de uma ação para outra. Por outro, a sua função de controle, fiscalização e avaliação da qualidade da ação pública - que deve ser o cerne da ação parlamentar no processo orçamentário – está muito diminuída, quer porque não lhe é submetido nenhum “Plano Previsional de Performance”, que pudesse servir de base consistente para a elaboração do “Relatório de Avaliação” que hoje já lhe é entregue (até 15 de setembro), quer pela própria qualidade da informações que lhe são enviadas.

Neste “trade-off” atual entre o excesso de controle do Legislativo, que adentra o terreno do Poder Executivo e dificulta a sua ação e a baixa qualidade de avaliação da ação governamental, parece claro que a atuação do Congresso teria a ganhar se vier a verificar-se a reforma orçamentária que se propõe neste estudo. No contexto desta reforma, o Congresso prescindiria de alguns mecanismos de controle em favor de uma ação mais nobre e apropriada, dirigida

à avaliação da performance da atuação do Governo no alcance dos resultados associados aos objetivos estratégicos do País.

Também o formato do processo de aprovação do orçamento no Congresso deveria ser alvo de análise. Dois aspectos principais chamam a atenção:

- ?? primeiro, seria desejável que as propostas de alteração ou emenda que surgem por iniciativa individual dos congressistas se submetessem primeiro a um tratamento interno (observância de lógica partidária no respectivo grupo parlamentar e análise pela respectiva comissão parlamentar: classificação, compatibilização, dimensão global), depois a uma negociação global com o governo e finalmente à própria votação majoritária do Congresso. O modelo atual, baseado na negociação individual do apoio político e do voto de aprovação do orçamento, acarreta realmente o risco de introduzir “distorções” no processo orçamentário, como o sucedido com o Orçamento de 2006, que acabou sendo aprovado no mês de maio, após decorridos quatro meses do exercício financeiro;
- ?? em segundo lugar, a possibilidade de serem introduzidas centenas de alterações ou emendas durante a fase de sua aprovação no Congresso implica o risco de desvirtuar o Orçamento, enquanto instrumento de execução da política do governo, introduzindo assim uma distorção ainda mais grave, que interfere no atendimento das necessidades básicas da população e no funcionamento democrático das instituições.

4º Ponto Crítico – Falta de transparência, de rigor e de informação ao público

O Orçamento denota falta de transparência e de rigor, sobretudo em resultado da falta de qualidade da informação de avaliação de performance.

O conteúdo da informação relativa à execução orçamentária não permite qualquer avaliação da eficiência dos gastos públicos. Também a avaliação da eficácia com que contribui para a superação dos grandes problemas nacionais e para a realização dos objetivos estratégicos se revela quase impossível.

Deste modo, a informação enviada ao Congresso e disponibilizada à opinião pública não contém a clareza necessária, para que seja possível avaliar como são gastos os dinheiros públicos e que benefício o país daí retira.

Como se verá mais adiante, o problema tem uma dupla componente: por um lado, resulta da insuficiência do plano de contas atualmente utilizado (está em fase de ultimização novo plano de contas, conceitualmente mais próximo dos utilizados no setor privado, o que permitirá úteis iniciativas de “benchmarking”), por outro, a organização atual da informação não assegura a total ligação dentro do programa entre custos, meios de financiamento e resultados, pondo em causa esse exercício de transparência.

A esta característica, acresce, como já vimos, a falta de articulação entre os objetivos dos programas e os desafios estratégicos, o que igualmente afecta essa avaliação da clareza estratégica dos gastos públicos.

5º Ponto Crítico – Falta tempo no calendário orçamentário

O atual calendário de preparação do orçamento concede pouco tempo à fase de efetiva preparação e estruturação do orçamento em programas.

No último ano, esse período teve uma duração inferior à verificada no congresso para a aprovação do orçamento. É uma mera observação, porventura a uma situação que não se repetirá, mas que, de qualquer modo, reflete algum absurdo.

A não ser possível trazer a realização da mensagem presidencial, que inicia o ciclo orçamentário, para o ano anterior (por exemplo, nos EUA, igualmente um Estado federal e um regime presidencialista, a mensagem do Presidente tem lugar 18 meses antes da entrega do Orçamento ao Congresso), seria talvez desejável antecipá-la um mês. Com a entrega ao Congresso também mais tarde, até 31 de Setembro, daria no seu conjunto perto de mais dois meses à preparação orçamentária, o que seria sem dúvida muito positivo.

Como facilmente se compreende, a fase de programação é decisiva para a qualidade do Orçamento, para além da dimensão do trabalho “político” de

negociação que está associado ao processo de alocação de recursos. Daí toda a conveniência em alargar o mais possível essa fase, tão exigente técnica e politicamente.

6º Ponto Crítico – Deficiente coordenação dos vários níveis de governo – federal, estadual e municipal

Este ponto abrange sobretudo dois tipos de casos:

Primeiro, o caso de efetiva necessidade de conjugação da atuação entre os vários níveis de governo em programas e ações comuns. Não são necessárias grandes explicações para demonstrar a importância desta coordenação para assegurar a máxima eficiência na realização desses programas e ações. Dificuldades de coordenação têm normalmente como conseqüências atraso na execução, acarretam desperdício de recursos e não facilitam a atribuição de responsabilidades.

Em segundo lugar, os casos em que a transferência voluntária de dotações do Governo Federal aos Estados ou aos Municípios não é acompanhada de contrapartida em termos de informação sobre o destino, o modo como foram aplicados os recursos e os resultados alcançados com os correspondentes gastos. É uma carência que naturalmente afeta a transparência, o rigor e a capacidade de avaliação da performance da ação do setor público federal.

7º Ponto Crítico – Falta de clareza e de definição no planejamento estratégico

Este problema já foi referido em ponto anterior. Todavia, a importância do tema justifica um desenvolvimento adicional.

O planejamento estratégico, enquanto momento de definição dos grandes objetivos nacionais, para cuja realização se devem organizar a administração pública e mobilizar os recursos públicos, é o pilar central do edifício orçamentário.

A terminologia adotada no país passa pelas designações de “megaobjetivos” e de “desafios”. Pois estes “megaobjetivos” e estes “desafios” são as raízes que devem entroncar a programação, a orçamentação e a avaliação orçamentária. Os programas, os respectivos orçamentos de custo corrente e de investimento e os meios de financiamento, os seus objetivos, indicadores e metas, tudo deve estar alinhado com esses megaobjetivos e com esses desafios estratégicos. Ora, não é o que acontece hoje em dia. Nessa cadeia, são facilmente detectáveis os seguintes problemas:

- ?? Os desafios, de âmbito nacional, são muito vagos e não dispõem de prioridades entre eles, o que impede idêntica priorização na alocação de recursos (sempre escassos);
- ?? Esses desafios não estão subdivididos em desafios setoriais e regionais. Numa palavra, o planejamento estratégico existente no nível federal (pouco objetivo, como já se teve oportunidade de referir) não tem correspondência e um desdobramento nos órgãos setoriais. Em particular, a quase inexistência de planejamento estratégico em nível setorial é uma falha importante no processo orçamentário.
- ?? Os programas não estão alinhados com os desafios a que deviam responder, nem com os seus megaobjetivos de enquadramento; visto de outro ângulo, não é possível saber o custo de realização de qualquer desafio, nem é possível analisar comparativamente quais os desafios que mobilizam mais recursos. Do ponto de vista da ação governamental, esta questão afigura-se essencial: trata-se, afinal, de o governo e o Congresso poderem avaliar que recursos foram canalizados para cada desafio e que resultados foram previstos, se há justificação para alterar as políticas ou as prioridades ou, ainda, se os impactos na satisfação de cada objetivo são os esperados e se é necessário mudar de políticas e de programas para atingir as expectativas. Na situação atual, esta análise não é possível.
- ?? Não existindo planejamento estratégico setorial e faltando alinhamento estratégico à programação, torna-se muito difícil aos decisores políticos desenvolver uma gestão por objetivos. As políticas setoriais resultam, com

grande probabilidade, num somatório de programas dispersos, sem lógica integradora e sem prioridades entre eles.

?? Finalmente, o modelo de orçamentação praticado, ao voltar-se para as ações, não concentra no programa toda a informação necessária à sua gestão e avaliação: custos, meios de financiamento, objetivos, indicadores e metas. Esta característica acrescenta ainda mais dificuldades à gestão e impede qualquer avaliação de performance do programa, adicionando-se à falta de alinhamento estratégico já antes referida.

Em resumo, a inexistência de um planejamento estratégico claramente definidor de prioridades e organizado em cadeia em todo o processo orçamentário, conjugado com as carências observadas na orçamentação dos programas, coloca sérias dificuldades à gestão pública e à respectiva avaliação.

8º Ponto Crítico – Ausência de planejamento estratégico setorial

A grosso modo, pode-se dizer que a curva de capacitação da administração pública federal é descendente à medida que o observador se afasta dos órgãos centrais que compõem a chamada “área econômica” (MF, MPOG, BCB e BNDES). Em vista dessa circunstância, as discussões têm se concentrado nos temas macro-econômicos e nas metas fiscais agregadas, enquanto que temas setoriais de grande interesse para a economia e para a sociedade são quase que totalmente esquecidos.

O esforço desenvolvido em 1999, por ocasião da reforma orçamentária então empreendida, precedente à elaboração do PPA 2000-2003, concentrou as atenções na definição e elaboração de programas de acordo com uma nova ótica, de dominância setorial, num trabalho realizado pelos órgãos setoriais sob coordenação e assistência técnica da SPI e da SOF. Entretanto, esse trabalho de programação, possivelmente com algumas poucas exceções, não foi o produto de um planejamento estratégico setorial desenvolvido a partir da consideração dos megaobjetivos e dos desafios estratégicos gerais. Esse

esforço, então, foi de programação e não propriamente de planejamento estratégico setorial.

De lá para cá, pouco ou nada foi acrescentado a esse respeito. Além disso, não houve continuidade nas atividades de planejamento em nível central após os estudos estratégicos levados a efeito à época. A revisão do PPA, tal como vem sendo desenvolvida atualmente, voltada quase que exclusivamente ao ajuste das ações e a aspectos formais, não assume tais características, o que, por sua vez, não tem solicitado maiores esforços por parte dos órgãos setoriais.

Essa falta de demanda de estudos estratégicos, associada à crônica falta de capacidade técnica, de atitude e de informações em diversos setores, não induziu o fortalecimento dessa competência em nível setorial.

Com exceção do setor de defesa, onde existem processos avançados de planejamento estratégico, especialmente nos comandos subordinados, nos demais casos em que é possível constatar alguma capacidade para o exercício do planejamento estratégico em nível setorial, essas atividades não são consideradas prioritárias.

Os órgãos setoriais de planejamento e orçamento (e administração, em alguns) geralmente vêm-se sobrecarregados pelas rotinas de execução do orçamento (e administrativas), e revelam-se carentes de recursos humanos em quantidade e em qualificação.

Em relação aos ministros e dirigentes de alto escalão dos órgãos, à exceção dos atuantes na área econômica, notadamente envolvidos com o alcance de resultados fiscais e econômicas, esses não são comprometidos com resultados do ponto de vista dos cidadãos, usuários e contribuintes. Não há, portanto, garantia de que as políticas públicas definidas e executadas em nível setorial estejam alinhadas com os desafios estratégicos.

Em face desse conjunto de dificuldades, a hipótese de uma definição estratégica que seja levada a cabo pelo órgão central não implicará necessariamente

alterações na estratégia e na programação setoriais, o que, por sua vez, não gerará mudanças significativas e de qualidade na elaboração orçamentária.

9º Ponto Crítico – Processo inadequado de revisão do PPA

Tendo uma perspectiva de 4 anos, o PPA é sujeito atualmente a uma revisão anual, que visa sobretudo estimar o que foi realizado até aquele ano, e apurar o que falta para a execução completa do programa, dentro do que estava previsto no início do ciclo plurianual.

Além desta metodologia ser limitadora de uma visão mais ampla, ou seja, ela impede a visão dos programas e das políticas além do período de quatro anos do PPA, ela nega, sobretudo, a possibilidade de se proceder, em algum momento, a uma reformulação mais profunda do Plano.

A dinâmica atual das economia, a velocidade com que se propagam alguns fenômenos perturbadores da conjuntura, o aparecimento de eventos inesperados, enfim, existem múltiplos fatores que aconselham a introdução da possibilidade de uma revisão mais profunda, que vá além da constatação do “executado versus o que falta executar”, e viabilize uma adequação da programação a eventuais alterações significativas do quadro envolvente.

O segundo ou o terceiro ano do ciclo do PPA pode ser um bom momento para essa revisão estratégica.

10º Ponto Crítico – Estruturação do Orçamento em número excessivo de programas

O PPA 2004-2007, aprovado pela Lei nº 10.933, de 11 de Agosto de 2004, contemplou 381 programas. A proposta de revisão, encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 31 de Agosto de 2005, propôs a exclusão

de 17, a inclusão de 18 e a alteração de 347, resultando, portanto, num total de 382 programas.

Entende-se que há um número excessivo de programas, o que dificulta a gestão dos mesmos e a definição do que é efetivamente prioritário, especialmente, quando se torna necessário ajustar a programação das despesas ao cumprimento das metas fiscais estabelecidas. Seria conveniente, portanto, desenvolver um esforço para reduzir esse número a cerca de 100 programas.

Sendo o número atual de programas de cerca de 350, importa reconhecer que a redução que assim se propõe não significa um esforço tão difícil, como pode parecer à primeira vista. De fato, deve-se observar, a esse respeito, que nem todos os Programas constantes no PPA podem ser considerados efetivamente como tal. Despesas diversas, não diretamente relacionadas com a produção dos bens e serviços de interesse da sociedade, são agregadas e classificadas em Programas, disso sendo exemplo os Programas: Cumprimento de Sentenças Judiciais, Serviço da Dívida Interna, Serviço da Dívida Externa, Outros Encargos Especiais, Previdência de Inativos e Pensionistas da União, Gestão da Participação em Organismos Internacionais, entre outros.

Por outro lado, as ações, caracterizadas como projetos, atividades e operações especiais, atingem o número à volta de 3.500, o que é realmente muito elevado. Deve-se notar que esse número não leva em conta as ações que têm o mesmo nome, embora elas incorporem conteúdos específicos para atender às necessidades de suas unidades orçamentárias e requeiram esforços próprios de gestão. O número real de ações, portanto, é ainda maior. Além disso, se forem considerados os desdobramentos dessas ações pelos localizadores (regionalização da despesa), o número chega a cerca de 6.800, detalhamento esse que prejudica severamente o foco dos executores nos objetivos estabelecidos pelos programas.

Nesse sentido, apesar da reconhecida dificuldade de convencimento do Congresso Nacional, conviria tentar obter a sua aquiescência no sentido da eliminação no Orçamento dos desdobramentos das ações pelos localizadores.

Isso talvez seja possível mediante uma negociação em que essa medida seria compensada pelo envio de informações relevantes sobre os produtos e objetivos da programação que o Governo pretende desenvolver e de relatórios sobre o que foi efetivamente obtido com a execução orçamentária.

11º Ponto Crítico – Dificuldades na execução de programas multissetoriais – conflitos de competência e deficiente responsabilização.

A execução de Programas multissetoriais tem enfrentado dificuldades em face do conflito entre os objetivos de seu Gerente e as competências e interesses específicos dos órgãos que participam da execução do Programa. Em face da escassez de recursos, num cenário de restrições fiscais severas, a tendência do gestor é priorizar a execução das ações mais diretamente associadas aos interesses de seu órgão ou unidade.

Tome-se, para exemplo, o Programa Desenvolvimento Sustentável do Pantanal que tem por objetivo o desenvolvimento sustentável da bacia do Alto Paraguai, incentivando atividades econômicas ambientalmente compatíveis com o ecossistema.

Este Programa, está sob a responsabilidade do Ministério do Meio-Ambiente, mas incorpora também como executores os Ministérios das Cidades e da Integração Nacional, além de repassar recursos a estados e municípios. É financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, contando, portanto, com recursos externos, além da contrapartida alocada pelo governo federal e pelos Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

Em relação ao esquema de financiamento, a situação foi considerada problemática uma vez que os limites orçamentários autorizados ao MMA foram insuficientes para garantir o cumprimento do cronograma de execução previsto no Contrato de financiamento, gerando atrasos na execução das ações e no alcance das metas. Além disso, de acordo com o Relatório de Avaliação relativo ao exercício de 2005, a articulação com as parcerias foi praticamente inexistente.

As dificuldades de compatibilização dos recursos orçamentários e financeiros ao cronograma de execução do Programa, neste caso definido no âmbito de um Contrato de financiamento firmado pelo governo federal e os dois Estados com uma agência multilateral, além de comprometer o alcance dos objetivos esperados, implicam despesas adicionais pelo pagamento da taxa de compromisso no valor dos recursos externos disponibilizados e não utilizados.

É interessante observar que os detalhes operacionais e financeiros desses programas co-financiados por recursos externos são conhecidos com antecedência pelos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, que participam do processo de sua negociação com as agências multilaterais, o que, supostamente, deveria ser suficiente para evitar constrangimentos à execução dos mesmos.

Uma alternativa para superar, ou pelo menos reduzir, as dificuldades de relacionamento entre os órgãos federais seria a alocação dos recursos exclusivamente nos orçamentos dos órgãos/unidades responsáveis pelos programas. Assim, a participação de outros órgãos/unidades na execução de ações dos programas multissetoriais seria viabilizada mediante um entendimento operacional e a subsequente descentralização de crédito e repasse dos recursos financeiros pelo órgão/unidade responsável.

No tocante à alocação dos recursos tipificados como contrapartida, deve haver um esforço dos órgãos centrais (Planejamento e Fazenda) de analisarem com mais rigor a efetiva capacidade do governo federal e dos demais níveis de governo de cumprirem os cronogramas aprovados para os programas co-financiados por recursos externos.

12º Ponto Crítico – Dificuldades de preparação e de execução de programas envolvendo vários níveis de governo

As diferenças de capacidade entre os órgãos dos diferentes níveis de governo dificultam a elaboração e a execução de programas que assumam essa característica multigovernamental.

Nem sempre os estados e os municípios estão suficientemente capacitados para assegurar o bom desempenho dos programas. Os problemas podem ter origens múltiplas: indisponibilidade de recursos orçamentários e financeiros, escassez de recursos humanos ou insuficiente capacitação dos recursos humanos disponíveis, falta de informações e de procedimentos operacionais adequados.

Além disso, de acordo com o constante na avaliação dos programas, atrasos na prestação de contas dos estados e municípios restringem o desempenho das ações, comprometendo, assim, o alcance dos objetivos.

Observa-se, portanto, que além das dificuldades de articulação entre órgãos e unidades do governo federal, a avaliação aponta dificuldades adicionais decorrentes da participação de estados e municípios no financiamento e na execução das ações do Programa.

A superação desse tipo de dificuldade só poderá ser alcançada se os programas multigovernamentais também contemplarem eventuais ações de capacitação dos estados e municípios, de modo a eliminar dificuldades que possam existir para a execução dos programas e o alcance dos seus objetivos. De certa forma, esse procedimento já existe na administração federal, no tocante às exigências institucionais e operacionais que geralmente são feitas pelas agências multilaterais para assegurar a realização e o alcance dos objetivos dos projetos co-financiados.

Deve-se levar em conta também as competências constitucionais de cada nível de governo. No caso dos transportes urbanos, por exemplo, a atribuição da União se restringe à instituição de diretrizes. A implementação de programas federais em algum modo de transporte no âmbito urbano provavelmente enfrentará dificuldades e dificilmente os resultados globais serão maximizados, uma vez que a necessidade de integração dos meios é inerente nesse setor.

Por outro lado, ainda que admissível em termos constitucionais, caberia questionar se a operação de certos serviços, como o transporte fluvial, por exemplo, constitui realmente um objetivo estratégico para o governo federal, sobretudo em um contexto de escassez de recursos, como o atual.

Conviria examinar, portanto, se os atuais programas multigovernamentais se qualificam perante os objetivos estratégicos e as competências que cabem à União.

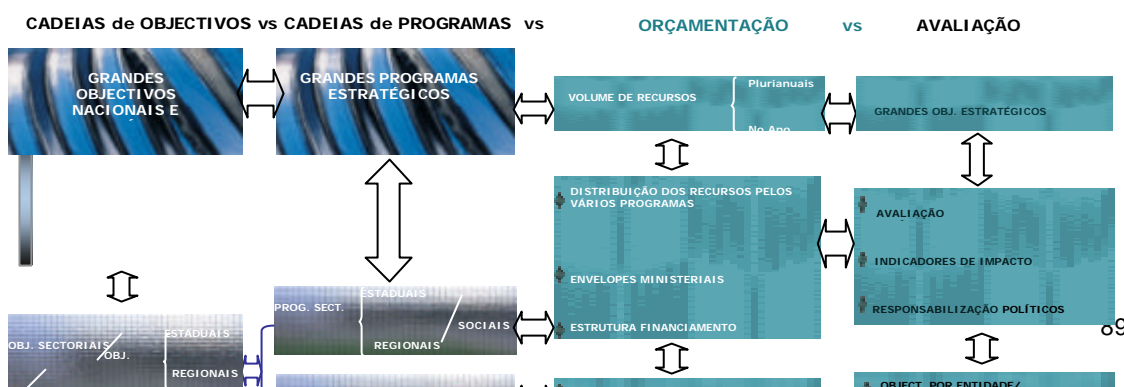
13º Ponto Crítico – Necessidade de melhor integração da programação com o planejamento

Não se observa uma relação entre os 3 megaobjetivos e os 30 desafios que lhe são associados, ou seja, não é possível estimar de que forma a superação de um determinado desafio faz com que seja alcançado o megaobjetivo a que está associado. Da mesma forma, não se percebe uma relação entre os programas e os desafios. Não se pode aferir de que forma a implementação de um programa contribui para a superação de um ou mais desafios.

Por outro lado, não está claro de que forma a redefinição estratégica, necessária para atender à dinâmica da realidade interna e externa do País, influencia a redefinição dos programas.

Em primeiro lugar, a reavaliação de estratégias não tem sido exercitada de forma sistemática pelo órgão central, a quem incube essa tarefa, observando-se, também, uma deficiência de capacitação nos órgãos setoriais de planejamento e orçamento para tais atividades. Esses dois aspectos dificultam a integração da programação com o planejamento estratégico.

Não se observa, portanto, a existência de uma cadeia virtuosa de relações e de iniciativas, interligando as atividades de planejamento, programação e orçamento, capaz de as orientar para objetivos programáticos consentâneos com os objetivos estratégicos.



É desejável que entre as várias fases do processo orçamentário exista ligação e integração permanentes. O esquema que se apresenta ilustra essas ligações estreitas que devem existir para que o processo orçamentário, como se tem vindo a insistir, disponha dessa estreita e permanente interligação entre as várias fases, única forma de garantir que funcione efetivamente o tal fio condutor que se inicia no plano macro, do planeamento estratégico, com a definição dos grandes objetivos nacionais e termina no nível da entidade e da ação com os indicadores de avaliação de performance.

14º Ponto Crítico – Integração deficiente do orçamento com a programação

Se a programação não se relaciona claramente com os desafios, o processo decisório orçamentário, por sua vez, também não se fundamenta na programação.

A definição dos limites orçamentários se dá em nível de órgão e geralmente toma

Tomemos como exemplo o setor transportes. A redução do custo de transporte é um objetivo típico de um programa do setor de transportes, enquanto que as ações de manutenção e ampliação da malha rodoviária se referem a um produto visado (determinado número de quilômetros). As decisões tomadas para alocação de recursos a essas ações não se fundamentam em relação às medidas que possam gerar o melhor resultado em termos do custo de transporte. Observa-se que esse procedimento ocorre mesmo em se tratando das ações que compõem o subconjunto conhecido por Projetos Prioritários de Investimento (PPI). Aliás, esses projetos, apesar de prioritários, a ponto de receberem um tratamento fiscal privilegiado, não compõem um programa. As decisões orçamentárias continuam a ser tomadas tendo em vista apenas a quilometragem a ser mantida ou construída. Desse modo, na sistemática atual o processo

por base as dotações anteriormente concedidas, com pequenos ajustes em presença de circunstâncias especiais ou emergenciais, enquanto que as decisões alocativas, tomadas principalmente nos órgãos setoriais, focalizam quase que exclusivamente as ações e respectivas metas.

Regra geral, tais decisões não levam em consideração os objetivos dos programas e a avaliação do seu desempenho. Ou seja, na prática, o programa não se caracteriza como instrumento de decisão para efeito da orçamentação. Apesar dos recentes esforços de programação, os bens e serviços associados

Pode-se inferir que esses hiatos de capacidade, com maior ou menor expressão, estejam presentes em outros setores da administração pública federal. Nesse sentido, a implementação de um orçamento voltado para resultados terá mais probabilidade de sucesso se for acompanhado de um processo de capacitação e motivação nos diferentes níveis, contemplando o domínio dos conhecimentos específicos exigidos em cada um, bem como o provimento dos recursos materiais exigidos.

O nível de capacitação deve ser homogêneo em todos os níveis, mas isso não quer dizer que a especialização requerida seja a mesma.

O órgão central do sistema de planejamento e orçamento trata, sobretudo, da política fiscal e seus agregados e dos objetivos estratégicos gerais, enquanto que os órgãos setoriais devem estar capacitados para as atividades de planejamento estratégico setorial, elaboração orçamentária e programação em seus respectivos setores.

As unidades orçamentárias e executoras, por sua vez, devem estar devidamente capacitadas em relação à preparação de suas propostas e às atividades operacionais de execução das ações. Há, portanto, a necessidade de que a administração pública federal seja dotada de um nível suficiente e equilibrado de capacitação em termos de disciplina fiscal, eficiência alocativa e eficiência operacional.

Tomando mais uma vez o setor de transportes para exemplo, não se tem notícia de algum estudo desenvolvido pelo próprio setor sobre os custos dos acidentes rodoviários e seu impacto sobre a despesa pública, sobre a economia doméstica e sobre a competitividade das exportações brasileiras no mercado internacional. Estudos feitos em outros países mostram que esses custos são expressivos, tendo em vista o impacto dos acidentes em termos do atendimento hospitalar requerido, licenças de trabalho, invalidez temporária e permanente, perdas humanas e materiais e mesmo perdas de receitas públicas, além dos efeitos negativos da elevação do custo de transporte nos preços internos e no comércio exterior e, portanto, na própria competitividade internacional da economia.

Esta situação dá um exemplo da falta de capacitação, em nível setorial, para a gestão adequada dos respectivos problemas e soluções, o que pode comprometer a adoção de um orçamento voltado para resultados.

15º Ponto Crítico – Necessidade de aperfeiçoamento do sistema contábil

O sistema contábil em uso na administração pública brasileira adota uma sistemática mista para a contabilização das receitas e das despesas. De acordo com o Artigo 35 da Lei nº 4.320, de 17 de Março de 1964, pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas.

Este regime contábil, que assenta os seus registros nos fluxos de receita e de despesa, não é considerado o mais adequado para a efetiva medida do resultado orçamentário.

Em razão disso, os países da OCDE têm procurado fazer com que suas reformas orçamentárias sejam acompanhadas por mudanças nos sistemas contábeis, de modo que o regime de caixa seja substituído pelo regime de competência (accrual accounting).

O regime de competência, no contexto da sistemática contábil denominada “accrual accounting”, refere-se a um método contábil que registra as transações e

outros eventos econômicos de uma entidade quando eles ocorrem, em vez de registrá-los quando a entidade recebe ou paga em virtude deles. Ela registra os custos no momento em que os compromissos com a aquisição de bens e serviços ou com a realização futura de despesas são assumidos, e aloca igualmente as receitas ao período a que elas efetivamente pertencem, independentemente de quando sejam arrecadadas.

Esse tipo de contabilidade reconhece e registra os custos do ciclo de vida dos ativos ao longo do tempo.

Por exemplo, um departamento compra em 2006 uma frota de caminhões por R\$ 1,2 milhão, sabendo-se que esses veículos têm uma vida útil de 6 anos. Segundo o sistema contábil em regime de caixa, o governo registrará em 2006 uma despesa única de R 1,2 milhão. Contudo, segundo o método em regime de competência, a contabilidade registrará a mesma despesa de forma diferente: considerando que os caminhões têm uma vida útil de 6 anos, a compra aparecerá da seguinte forma nas contas de 2006:

- ?? Despesa em 2006: R\$ 200.000 (um sexto de R\$ 1,2 milhão), a utilização anual;*
- ?? Ativo líquido (caminhões): R\$ 1,0 milhão (R\$ 1,2 milhão pela compra menos R\$ 200.000 como custo pelo uso do ativo)*

A adoção do sistema contábil por competência oferece as seguintes vantagens:

- ?? Aperfeiçoa a alocação dos recursos – pelo fato de prover mais informações sobre os custos das operações. Na sistemática corrente, o custo da depreciação dos ativos é freqüentemente ignorado. Entretanto, a depreciação vem a ser uma informação importante sobre as despesas futuras de manutenção dos ativos com vistas a garantir seu perfeito funcionamento, bem como as despesas de substituição ao final de sua vida útil. São, portanto, informações valiosas para aferição dos custos das atividades do governo e para o processo de decisão estratégica e orçamentária.*
- ?? Fortalece a responsabilidade – os gestores se tornam mais responsáveis quando eles passam a responder não apenas pelos fluxos financeiros de*

receita e de despesa, mas também pela gestão dos ativos e passivos sob seus cuidados.

?? Aumenta a transparência em relação aos custos das atividades governamentais – a contabilidade em regime de competência provê uma grande quantidade de informações sobre as operações do governo e respectivos custos, oferecendo, assim, a possibilidade de aumentar a transparência.

?? Oferece uma visão mais ampla do impacto das operações do governo na economia – a estrutura contábil integrada aperfeiçoa a qualidade das informações do fluxo de caixa, permitindo melhor quantificação e acompanhamento do impacto das atividades governamentais, pela classificação dos fluxos segundo a sua relação com as atividades operacionais, de investimento e financeiras.

Entretanto, a conversão para o regime de competência não tem sido uma operação simples. A complexidade da conversão e os custos envolvidos devem ser avaliados na conversão do sistema de caixa para o sistema de competência. Em face desses aspectos, pode ser interessante considerar uma abordagem gradual nesse processo de conversão, procurando-se encontrar soluções intermediárias ou mecanismos alternativos para atender à demanda específica de informações (melhor quantificação dos custos dos programas, por exemplo) requerida pelo processo de orçamentação, no contexto da reforma empreendida.

Deve-se registrar que, conforme informado pela área de contabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional, essa abordagem gradual vem sendo adotada por aquela Secretaria, embora não tenha sido possível precisar em que estágio exatamente esse processo se encontre atualmente e o quanto falta para se chegar à situação ideal. Na hipótese de adoção de um projeto-piloto para implementação da orçamentação voltada para resultados, seria conveniente examinar, em conjunto com aquela área, as informações contábeis complementares necessárias ao propósito.

16º Ponto Crítico – Dificuldades de orçamentação – apropriação de custos insuficiente

Na situação atual, as dotações alocadas aos programas não refletem rigorosamente os seus custos. Essa deficiência impede que se avalie a eficiência do programa, ou seja, impede que se avalie se teria sido possível fazer o mesmo a menores custos ou mais aos mesmos custos. Impede, também, que se façam comparações válidas das relações benefício/custo entre programas alternativos.

Essa deficiência, em parte, decorre da inadequação do regime de caixa utilizado pela contabilidade, conforme já mencionado anteriormente e, em parte do desconhecimento dos processos de produção e da pouca importância atribuída pela administração pública à questão dos custos das operações governamentais.

As boas práticas em torno dessa matéria recomendam que um sistema de custos adequado deve ser caracterizado pelos seguintes atributos:

- ?? Relevante: prover informação razoavelmente precisa e de forma relevante ao processo decisório;
- ?? Mecanismos de apropriação claros: oferecer um claro mecanismo de atribuição de custos a cada atividade governamental, evitando os riscos de existirem subsídios cruzados;
- ?? Custo-efetividade: a gestão do sistema de custos não deve ser onerosa em termos dos diversos recursos utilizados, inclusive o tempo da administração.

A experiência acumulada em relação à implementação de orçamentos voltados para resultados recomenda que, nos estágios iniciais da reforma orçamentária com esse propósito, deva haver alguma prudência no sentido de não se adotarem sistemas de custos complexos. Cumpre reconhecer que a alocação dos custos indiretos pode, por sua vez, envolver grande dificuldade e implicar um dispêndio elevado com a sua estimativa, além da exigência de recursos humanos capacitados. Por outro lado, se houver necessidade de apropriação de todos os custos (diretos e indiretos) num conjunto significativo de programas, convém que

a necessária metodologia, mais sofisticada, seja implementada de forma seletiva e não na generalidade dos programas.

17º Ponto Crítico – Ausência total de gestão por objetivos

Este é, na verdade, um dos pontos críticos mais relevantes. Com efeito, muito dificilmente se consegue implementar modelos de orçamentação por resultados e hábitos de avaliação, se previamente não se impuserem métodos de gestão baseados em objetivos.

A Administração Pública só tem a ganhar com a adoção de modelos de gestão e de técnicas similares às praticadas no setor privado: gestão por objetivos, flexibilidade de gestão, sistemas contábeis que cubram a integralidade dos custos numa óptica de “accrual accounting”, princípio da especialização econômica, responsabilização da gestão.

A gestão por objetivos permitirá avaliar, durante e no final do exercício, se os gerentes das entidades/unidades orçamentárias ou os gestores de programas conseguiram realizar e cumprir os objetivos estabelecidos.

Esses objetivos devem ser de variada natureza:

- ?? De economia de custos – por exemplo, de não ultrapassar as dotações do último ano ou de diminuir determinado tipo de despesas;
- ?? De produtividade – aumentar a produção com as mesmas dotações ou os mesmos custos do último ano;
- ?? De melhoria da qualidade do serviço prestado – por exemplo, diminuir o número de reclamações ou a lista de espera no respectivo serviço ou atender/responder a diferentes necessidades apuradas em pesquisas de opinião;
- ?? De contribuição para os objetivos estratégicos setoriais e nacionais, se os anteriores já não o garantirem.

Os objetivos e os respectivos indicadores devem ser escolhidos de modo a permitirem avaliar a eficiência da gestão, o modo como ela satisfaz as

necessidades dos cidadãos previamente inventariadas e o impacto nos objetivos estratégicos nacionais e setoriais.

Os gerentes e gestores devem gerir as entidades e os programas norteados por objetivos do tipo apontado (apenas como exemplos) e ser avaliados pelo modo como os realizaram.

Para isso, cada entidade deveria orientar a sua gestão em função dos seguintes documentos, devidamente ratificados pelos respectivos superiores hierárquicos (Secretário Executivo e/ou Ministro):

- ?? Plano Plurianual Setorial, a quatro anos, incorporando os programas estratégicos. Deve ser dado saliência e detalhe à apresentação dos programas a cargo da entidade, com especificação das ações que os integram, os respectivos custos, os objetivos e os indicadores associados.
- ?? Plano Financeiro a quatro anos, consistindo em dois documentos básicos: “Balanço” e “Demonstrativo de Origem e Aplicação de Fundos”.
- ?? Plano Previsional Setorial Anual, que compromete o órgão à prestação de determinado volume de serviços, em determinadas condições de qualidade e custo.
- ?? Orçamento e plano de ação anuais.

A aprovação política destes documentos visa, também, assegurar a sua articulação com os objetivos setoriais estratégicos, ao mesmo tempo que compromete publicamente os decisores políticos e os governantes com os resultados das ações das entidades do respectivo setor ou ministério.

18º Ponto Crítico – Inexistência de avaliação de eficiência no Orçamento

Este ponto corresponde realmente a uma carência total no sistema orçamentário. Não existe nenhuma prática de avaliação da eficiência dos gastos orçamentários, nem é comum a realização de comparações de custos entre

programas ou projetos similares, quer dentro do setor público, quer com o setor privado, quando tal é possível.

E este é, evidentemente, um conceito fundamental. Importa ao Estado saber:

?? Se com o mesmo nível de custos poderia produzir mais ou se para atingir aquela produção não existe desperdício de recursos. Exemplos de aplicação:

- Será possível atender a mesma quantidade de doentes num determinado hospital com menor gasto de recursos;
- Com o mesmo nível de recursos do ano anterior será possível construir mais quilômetros numa determinada rodovia?

?? Se as condições de eficiência evoluíram positivamente e se os ganhos de tecnologia se repercutem em diminuição de custos de execução.

Exemplos de aplicação:

- como evoluíram os custos de construção por km de uma determinada rodovia ao longo dos anos da sua construção? Qual foi a evolução do ritmo de construção da rodovia e razões para tal?
- como evoluíram nos últimos anos as razões “aproveitamento escolar dos alunos versus custo por aluno” ou “rendimento escolar médio versus custo por aluno”, numa determinada escola?;
- como evoluiu a razão “impostos cobrados versus custo do pessoal alocado à função de cobrança”, nos últimos anos?

?? Se as condições de eficiência são equiparáveis entre as várias regiões do país, salvaguardadas as condições específicas, quer morfológicas e geológicas, quer climáticas. Exemplos de aplicação:

- custos por doente em hospitais de dimensão e natureza equivalentes, em vários pontos do país; comparação com unidades privadas e de outros países;
- custos por aluno e aproveitamento escolar em escolas ou universidades equivalentes, em vários pontos do país; comparação com unidades privadas e de outros países;

- níveis de segurança interna e respectivos custos por agente de segurança, nas várias regiões do país;

Não existe a tentação de ser demasiado exaustivo nesta exemplificação. Procurou-se apenas ilustrar, com exemplos de diferente natureza, que o Orçamento não contém sistemática de avaliação da eficiência dos gastos públicos. Mesmo que esse tipo de análise seja uma prática corrente (nas diferentes entidades, como as encarregadas de atuar nas áreas que nos serviram de exemplo), o seu resultado não é transportado para a análise orçamentária. E, todavia, essa informação é vital para a avaliação da qualidade e da eficiência dos gastos públicos, para contribuir para a transparência orçamentária e para viabilizar a completa informação ao Congresso Nacional e à opinião pública.

19º Ponto Crítico – Insuficiente qualidade dos indicadores

Além do apontado, mais dirigido à ausência de indicadores que reflitam e viabilizem a análise dos aspectos da eficiência no processo orçamentário, é igualmente importante olhar para a qualidade dos indicadores já utilizados atualmente.

Em geral, estes indicadores apenas refletem aspectos financeiros e físicos da atividade, não comportando elementos influenciadores da gestão ou que permitam tirar conclusões sólidas sobre a necessidade de continuar a realizar despesas no futuro.

Independentemente das decisões que vierem a ser tomadas pelos políticos e decisores quanto aos modelos de gestão a implementar, a escolha dos indicadores é uma matéria que urge melhorar e modernizar.

Na sua maioria, os indicadores atualmente associados à informação orçamentária, em quase todos os setores, limitam-se a informar o quanto se gastou e o nível de execução da obra. Este tipo de informação, como se compreende bem, fornece escassos elementos de gestão aos decisores e

gestores, insuficientes para que eles possam saber se devem alterar ou reorientar as políticas seguidas, se devem redefinir os programas e as ações em curso ou se devem proceder a realocações dos recursos.

Alguns exemplos ajudam a compreender melhor esta problemática:

?? Setor transportes:

- PPI relativo à BR 116 – Informação apresentada no Relatório 2005:

Objetivo: recuperação de 2 684 km

Realização até 2004: 170 km concluídos; execução iniciada em iniciada em 1595 km; 116 km em contratação; 918 km ainda aguardam licitação.

Esta informação não reflete, por exemplo:

- se a execução se situou dentro do cronograma e do orçamento previstos e, portanto, se existe necessidade de rever os projetos e o programa;
- se nos trechos já concluídos ficou terminada, também, a sinalização horizontal e vertical – informação que pode afetar a gestão da obra ou eventualmente alterar a mobilização de recursos dentro do programa/projeto;
- as conseqüências do cronograma escolhido na redução dos tempos de circulação – informação que pode afetar as prioridades a dar a cada trecho;
- as conseqüências do cronograma escolhido na redução do número de acidentes e na melhoria das condições médias gerais de segurança da rodovia – informação que pode igualmente alterar as prioridades entre trechos;
- a análise comparativa e com relativo detalhe dos custos contratualizados em cada trecho – o que pode alterar a alocação dos recursos ou influenciar a gestão nas inerentes negociações com os fornecedores envolvidos.

?? Setor Educação

- Programa Universidade Século XXI

Objetivo: Reformar a Educação Superior e Estruturar as Instituições Federais de Ensino.

Indicadores associados no PPA: Taxa de Docentes com Doutorado; Taxa de Docentes com Mestrado; Taxa de Docentes com Graduação; Número-Índice de Matrículas em Cursos de Extensão Presenciais; Coeficiente de Alunos por Docente; Taxa de Matrículas de Alunos em Cursos de Graduação Presenciais no Turno Noturno.

Já na desagregação por ações, os indicadores retidos medem e refletem as “instituições implantadas”, os “alunos matriculados, assistidos ou treinados”, os “cursos avaliados”, etc.

Avaliação da Realização em 2005 – Principais Resultados:

- Avaliação de 141 mil alunos e 2 187 cursos de graduação
- Acompanhamento/Avaliação de 9 100 programas de pós-graduação
- 28 milhões de acesso à informação científica e tecnológica.

Comentários:

- Está ausente qualquer análise da evolução dos custos que permitiram estes resultados – nos anos anteriores que resultados se obtiveram com este programa e com que custos?
- A articulação entre os objetivos do programa e os indicadores, quer das ações, quer os apresentados na avaliação do programa, não é clara e direta;
- Os indicadores não evidenciam qualquer relação com mega-objetivos ou desafios estratégicos – os cursos e instituições implantadas correspondem às efetivas necessidades e prioridades do país? (A este propósito, refira-se que não existe um único desafio estratégico relacionado com o ensino superior; o único que, com alguma

extrapolação, poderia indicar uma preocupação a esse respeito é o (nº 18) que visa “ampliar, desconcentrar regionalmente e fortalecer as bases culturais, científicas e tecnológicas de sustentação do desenvolvimento, democratizando o seu acesso”);

- Os indicadores não permitem apurar as condições de sucesso das novas instituições universitárias implantadas, nem o rendimento escolar observado, em ambos os casos comparando com o previsto.

?? Setor Saneamento

No PPA não existe nenhum desafio estratégico diretamente relacionado com saneamento urbano. Todavia, existem três desafios que enquadram os programas e as ações a desenvolver neste setor, um mais voltado para a melhoria das condições de habitabilidade urbana, com ênfase na qualidade de vida ambiental, os outros dois mais dirigidos ao desenvolvimento de infra-estrutura e à melhoria da gestão dos recursos naturais, com saliência para a educação ambiental.

- Programa: Saneamento Ambiental Urbano

Objetivo: Ampliar a cobertura e melhorar a qualidade dos serviços de saneamento ambiental urbano.

Indicadores no PPA: “número de famílias beneficiadas”; “número de gestores técnicos capacitados”; “número de projetos apoiados”; “carga poluidora abatida” (este numa só atividade).

Resultados apurados no Relatório de Avaliação de 2005: concluídas 358 obras de saneamento; contratadas 286 operações de crédito, no valor de 2,26 bilhões de reais, para obras ... que beneficiaram 10,2 milhões de pessoas em 448 municípios; transferência de 235 milhões de reais para 206 municípios; firmados 1291 convênios ... que irão beneficiar 650 mil pessoas; detecção de 182 obras paralisadas e retomada de outras 176 obras; assessoria técnica e capacitação de técnicos em controle da qualidade da água em 303 municípios.

Comentários sobre os Indicadores:

- refletem os meios e não os resultados;
- não refletem as taxas de cobertura da população servida com saneamento ou sistemas de água potável (além de não se referirem à sua qualidade);
- são estáticos: não evidenciam as conseqüências sobre a população servida pelos investimentos realizados;
- quer os objetivos, quer os indicadores não são “qualitativos” e não permitem comparações: existem padrões a observar em todo o país, como desejáveis, de a) consumo de água per capita e de b) qualidade média de água? Foram instalados equipamentos para garantir a realização de análises minerais, químicas e bacteriológicas da água?
- não refletem qualquer análise sobre as conseqüências econômicas e financeiras desses investimentos; têm conseqüências sobre o preço da água? Vão requerer um esforço financeiro adicional dos municípios com a sua operação, com eventual repercussão no orçamento federal?
- não permitem tirar ilações para o futuro: as populações ficaram bem servidas? Não serão necessários mais investimentos naqueles municípios e nos respectivos sistemas de água e saneamento?

São apenas exemplos, escolhidos ao acaso, entre programas de setores bem diferenciados, como são os transportes, a educação e o saneamento, para, de um modo mais detalhado e porventura pedagógico, ilustrar a insuficiência que existe na definição de indicadores e na ausência de alinhamento estratégico dos objetivos e dos indicadores com os desafios estratégicos que devem nortear toda a ação pública.

Esses exemplos são apenas uma amostra, podendo ser reproduzidos para a generalidade dos programas que integram o Orçamento. Há, realmente, um esforço grande a fazer nesta matéria. Esforço que será absolutamente vital, se os decisores e governantes quiserem realmente promover uma orçamentação voltada para resultados, acompanhada de novos métodos de gestão, guiados por objetivos, apoiados em sistemas de informação mais aperfeiçoados, e

concedendo mais flexibilidade e exigindo maior responsabilização aos gerentes de entidades e aos gestores de programas.

Finalmente, e talvez o mais importante, não existe a prática na administração pública federal de medir as necessidades dos cidadãos, na sua posição de consumidores e clientes dos serviços públicos, e de avaliar o grau de satisfação dessas necessidades. Na verdade, esta ausência de perspectiva em relação aos consumidores e clientes é quase universal, encontrando-se nos EUA e no Reino Unido, entre os maiores países, as primeiras tentativas mais coerentes de transportar para a realidade orçamentária essa sistemática.

São caminhos modernos, que recomendam o uso de novas ferramentas de análise e de novas técnicas de avaliação, e cuja implementação significa realmente um salto qualitativo importantíssimo da ação pública.

20º Ponto Crítico – Fraca participação dos trabalhadores e servidores na definição dos indicadores

Jack Welch, Executivo-Chefe da GE e um dos mais afamados gestores do mundo, disse em Lisboa, por um dia destes, que um gestor sabe tudo sobre a sua empresa se:

- ?? Conhecer e controlar o cash flow;
- ?? Tiver uma medida fiel de avaliação da satisfação dos seus clientes;
- ?? Conhecer bem o nível de satisfação dos seus trabalhadores.

Estes dois últimos princípios aplicam-se integralmente ao setor público. Deve fazer parte da preocupação dos gerentes e dos governantes conhecer os índices de motivação, de empenho e de satisfação dos servidores públicos, porque, se eles forem elevados, terão certamente uma influência direta positiva na qualidade da ação pública.

No setor privado, a experiência dos colaboradores, que mais diretamente convivem com o público consumidor ou usuário, é habitualmente de grande utilidade e relevância - assim o comprovam as experiências já desenvolvidas em

alguns países – na melhor escolha dos meios e indicadores a utilizar para avaliar a sua satisfação.

Idêntico raciocínio se pode fazer a propósito da avaliação das necessidades dos consumidores e usuários dos serviços públicos. É importante refletir na preparação dos programas orçamentários e na escolha dos indicadores à sua influência, apurando as suas reais necessidades. Para esse efeito, devem ser realizadas pesquisas, podem ser consultadas organizações ou associações representativas dos consumidores e usuários dos serviços públicos ou estimuladas quaisquer outras formas de participação social.

Mas, parece não restar dúvidas quanto à utilidade desse esforço e quanto às expectativas de influência positiva na própria programação e no sistema de avaliação – numa palavra, quanto aos benefícios que daí podem resultar para a própria valorização dos gastos orçamentários.

21º Ponto Crítico – Falta de flexibilidade e de responsabilidade na gestão

Este é um ponto fundamental, se associado à implementação de novos modelos de gestão por objetivos.

Tem-se insistido nesta posição: a introdução da gestão plurianual por objetivos deve constituir uma “trave mestra” da reforma orçamentária brasileira. E, a ser trilhado esse caminho, torna-se fundamental alterar o regime de gestão, concedendo flexibilidade e exigindo responsabilidade aos gerentes e aos gestores, matéria que intersecta o quadro atual de competências do Congresso.

Flexibilidade de gestão e responsabilidade de gestão devem andar de “mãos dadas”. Não é concebível acrescentar flexibilidade à gestão e maior liberdade aos gestores se, em contrapartida, não se lhes exigir maior responsabilidade. “Mutatis mutandis”, não faz sentido exigir maior responsabilidade, se não se concede previamente maior liberdade aos gestores, para “monitorar” o desenvolvimento das atividades e proceder às escolhas de meios mais adequados.

Flexibilidade significa, por exemplo:

- ?? Viabilizar uma gestão plurianual dos recursos orçamentários e dos meios a utilizar, com consequência na gestão dos saldos de fim de ano (possibilidade de transferir para o ano seguinte os recursos não gastos no exercício financeiro);
- ?? Permitir liberdade de escolha de meios e do seu ritmo de utilização, no quadro plurianual de referência considerado para a entidade ou para o programa;
- ?? Permitir liberdade de realocação de recursos dentro da entidade ou do programa, ajustando (os recursos) aos diferentes ritmos de execução observados de cada ação – liberdade que deve observar determinadas restrições, por exemplo, de transferência de recursos de investimento para despesas correntes ou de exceder o volume de despesas previstas com pessoal ou de aumentar o valor global previsto de “crédito”.

Responsabilidade significa avaliar os gerentes e os gestores pelo cumprimento dos objetivos estabelecidos para as entidades ou para os programas que lhes compete gerir. Essa responsabilidade pode assumir e exercer-se por várias formas, quer premiando quer penalizando as entidades e os gerentes/gestores:

- ?? Como prêmios, pode praticar-se a concessão de preferências na atribuição de novas dotações no orçamento do ano seguinte ou de facilidades especiais na liberação dos créditos e recursos financeiros (prêmios à entidade) ou a atribuição de prêmios aos gerentes/gestores, indexados aos resultados da gestão.
- ?? Como penalidades, o corte ou não preferência na alocação de recursos no novo orçamento ou a demissão do gerente/gestor.

22º Ponto Crítico – Ausência de “gestão contínua”

A prática corrente é de avaliação e controle dos programas apenas no final do exercício.

Embora os relatórios de avaliação, apresentados ao Congresso, sejam anuais, existe um acompanhamento da execução orçamentária, financeira e física, com

periodicidade estabelecida, a cada dois meses. Todavia, este acompanhamento e este controle não são concebidos nem dispõem da informação necessária para influenciar a gestão, de modo, por exemplo, a rever as prioridades da gestão, a alterar os cronogramas das ações ou da execução de obras, a realocar recursos ou mesmo a introduzir modificações nas condições de prestação de serviços, de forma a adequá-las às condições conjunturais (que podem ter evoluído).

A introdução de uma rotina regular de avaliação da gestão (quer das entidades quer dos programas), a partir de indicadores “inteligentes”, que contenham efetiva informação de gestão, pode dar uma contribuição importantíssima à melhoria da performance pública.

O que se viabiliza e se propõe é a existência de um sistema de informação de gestão, baseado e consistindo em:

- ?? Relatórios mensais de execução financeira, por entidade, a enviar aos responsáveis políticos imediatamente superiores (Secretário Executivo e Ministro, normalmente);
- ?? Relatórios trimestrais de execução financeira, física e com avaliação qualitativa sintética sobre a evolução dos programas e dos impactos observados nos objetivos e sobre a evolução dos serviços prestados (quantidade e qualidade); estes relatórios devem igualmente ser enviados para os níveis hierárquicos imediatamente superiores do governo.

A preocupação é definir um modelo de gestão “contínua” da atividade pública, quer de investimento quer corrente, que reaja à alteração dos fatores conjunturais ou a eventuais mudanças na sociedade, que leve em conta a execução (orçamentária) até o momento, que esteja apta, em resumo, a proceder às alterações de objetivos imediatos e das políticas e ações daí decorrentes.

Igualmente importante, esse sistema de gestão deve elaborar as informações regulares já referidas, que habilitem os decisores e os governantes a tomar as medidas julgadas necessárias, para permitir realizar os objetivos estratégicos fixados para o respectivo setor.

23º Ponto Crítico – Insuficiência dos sistemas e processos de informação pública

Esta é uma questão que tende por vezes a ser esquecida e que é, contudo, de enorme relevância. Referimo-nos, sobretudo (já foi referida antes a necessidade de existência de um sistema contábil rigoroso e moderno, capaz de fornecer resultados internacionalmente comparáveis e credíveis) a dois tipos de sistemas de informação:

- ?? O relativo às funções de planeamento, programação, orçamentação e avaliação;
- ?? O relativo à gestão das entidades públicas.

No primeiro caso, a situação ideal é aquela em que exista um sistema de informação comum a todas aquelas fases (o Reino Unido provou que tal é possível), permitindo uma ligação e integração de elementos informativos que vão da primeira à última fase do processo orçamentário. Um sistema que garanta que toda a informação sobre custos, meios de financiamento, objetivos e indicadores de avaliação de performance para programas e ações, esteja contida nos mesmos instrumentos de coleta e processamento, permitindo a sua rápida interligação.

Desse modo, será assegurado que a alocação de recursos respeita as prioridades políticas e os objetivos estratégicos nacionais previamente definidos. Torna-se, assim, como facilmente se deduz, um excelente instrumento para a tomada de decisões.

No segundo caso, com o enfoque dado nas propostas à área da gestão, justifica-se a existência de um sistema mais rico de informação de gestão, que habilite os gestores a uma avaliação contínua da execução dos programas e da evolução da atividade das entidades, enquanto prestadoras de serviços públicos.

Devem ser instrumentos de coleta de informação, compatíveis com os anteriores que são próprios do processo orçamentário, mas que assegurem três objetivos adicionais:

- ?? Fornecer informação de gestão, capaz de transmitir, aos gerentes e aos gestores, indicações indutoras de alterações no processo organizativo e de “produção”, de escolhas diferentes de meios, de modificação de cronogramas de despesas, entre outras.
- ?? Suportar um processo de informação, de elevado padrão qualitativo, que satisfaça as obrigações de acompanhamento da gestão por parte dos decisores e governantes, e as necessidades de informação do Governo e da opinião pública.
- ?? Avaliar permanentemente os índices de satisfação dos usuários dos serviços fornecidos por cada entidade.

IV.3.5 – A incidência dos pontos críticos: uma visão matricial

O processo orçamentário não é, como antes já repetidamente se salientou, uma sucessão de fases estanques. Pelo contrário, existem fortes interdependências entre cada uma dessas áreas em que se classificaram e agregaram os pontos críticos. Por isso, é interessante uma análise matricial, que exponha as várias vertentes em que esses pontos críticos incidem, permitindo, desse modo, uma seleção das áreas de maior concentração e convergência dos problemas.

Este tipo de análise ajuda-nos a compreender que a concepção de qualquer modelo de reforma não pode deixar de ter uma perspectiva global, abrangente de todo o processo orçamentário, sob pena de as melhores intenções e os melhores instrumentos técnicos não conduzirem aos resultados desejados.

Conceber um sistema de avaliação muito evoluído, com uma boa cadeia de objetivos, indicadores e metas para avaliação da performance dos programas, pode não valer de nada se não existirem adequadas técnicas de programação ou não ter o efeito desejado na (re)formulação das políticas se não for garantido o alinhamento estratégico desses objetivos e indicadores.

Também um desenvolvido modelo de planeamento estratégico pode não ser conseqüente, se falhar a capacidade técnica de o traduzir na estrutura programática do orçamento ou se for insuficiente a capacidade de gestão

necessária para executar os programas e as ações, concebidos para atingir os objetivos e as prioridades estratégicas.

Ainda, outro exemplo de natureza diferente, a reforma melhor estruturada pode falhar se não conduzir aos efeitos últimos, para os quais, afinal, é concebida: melhorar a qualidade dos serviços públicos, reduzir a despesa pública, assegurar uma gestão eficiente dos recursos públicos, enfim, garantir uma informação transparente e fiável ao Congresso Nacional e à opinião pública sobre a ação e os gastos públicos.

ANÁLISE MATRICIAL DOS PONTOS CRÍTICOS DO SISTEMA ORÇAMENTAL BRASILEIRO

Pontos Críticos	De Natureza Política e de Regime				De natureza Técnica				
	Lide- rança	Boa Gover- nação	Transpa- rência, Rigor e Inf. Pública	Planeam. Estratég.	Progra- mação	Orçamen- tação	Sist. Avaliação	Flexib e Respons. Gestão	Sist. Infor- mação
Intervenção do Congresso	x	x	x		x	x	x		x
Ausência prioridades nos desafios	x		x	x	x	x	x	x	x
Ausência planeam. Estratégico sectorial	x	x		x	x	x	x		x
Revisão anual PPA insufic. Estrategicamente		x		x	x	x	x	x	x
Necessidade reforçar Planeam. Estratégico		x		x	x	x	x		x
Demasiados Programas	x	x		x	x		x	x	
Dificuldades Execução Progr. Multisectoriais	x	x	x		x	x	x	x	x
Dific. Coord. Progr. Vários Níveis Governo	x	x			x	x	x	x	
Interligação com Revisão Planeam Insuficiente	x	x	x		x	x	x	x	x
Deficiente integração Programação/Orçamentação					x	x	x		
Necessidade de melhorias Sistema Contabilístico			x		x	x	x	x	
Insuficiente Orçamentação dos Programas			x		x	x	x		x
Ausência total de Gestão por Objectivos			x		x	x	x	x	x
Inexistência de Avaliação de Eficiência	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Insuficiência de Indicadores com Qualidade		x	x		x	x	x	x	x
Deficiente Avaliação Eficácia Acção Pública			x	x	x		x	x	x
Fraca participação funcionários no Proc. Avaliação		x	x	x	x		x	x	x
Ausência part. Social no Proc. Avaliação		x	x				x		
Insuficiente flexibilidade de Gestão							x		
Ausência de efectiva Responsabilização Gestores							x	x	
Inexistência de Gestão Contínua		x	x					x	
Deficiente qualidade Inform Aval.enviada Congresso			x				x	x	x
Inform Orçam pouco acessível à opinião pública	x	x	x	x			x		x

Significa isto que as reformas orçamentárias, por terem implicações políticas no equilíbrio entre instituições e centros de poder, por cobrirem variadas capacitações técnicas que se entrecruzam e interagem nas suas influências, pelas exigências que comportam (capacidade de liderança política, especificidade e sofisticação técnica de alguns instrumentos e métodos e formação de pessoas), devem ser vistas como caminhos complexos, que se impõem progressivamente, mediante experiências-piloto que se reproduzem sistematicamente, devidamente avaliadas por comissões e objeto de permanente acompanhamento pelos decisores políticos mais interessados na reforma.

A velha expressão que nos ensina que “o caminho se faz percorrendo”, aplica-se aqui com extrema oportunidade.

Essa matriz de interdependências e influências cruzadas permite, assim, algumas considerações interessantes:

?? Desde logo, evidencia que as questões técnicas da programação, da orçamentação e da avaliação têm uma incidência muito forte nos aspectos de boa governança. Esta conclusão estimula duas perspectivas interessantes: por um lado, facilita aos políticos que lideram a reforma a visão de que as alterações introduzidas nos processos orçamentários têm conseqüências positivas na qualidade da governança e, logo, na própria imagem do país e do Governo e, por outro, induz e promove o seu empenho e atitude na concretização das mudanças propostas. Estes aspectos são cruciais, já que os processos de reforma se confrontam normalmente com resistências e obstáculos resultantes das rotinas estabelecidas, pelo que a determinação e o empenho dos líderes é fundamental para estender a atitude de aceitação da mudança e fazer avançar as reformas.

?? Do mesmo modo, muitos dos pontos críticos supõem a existência de estruturas e hábitos de liderança e de responsabilização bem sedimentados, para se poder esperar pleno sucesso com as soluções que vierem a ser apontadas para a sua superação. Ora, justamente, foram

anteriormente assinalados problemas relacionados com a afirmação de lideranças fortes em patamares diversos do governo e do processo orçamentário, pelo que há aqui lugar a esta chamada de atenção de que a realização de grande parte das propostas de mudança e reforma desses pontos críticos se confronta, exige e depende, para ter sucesso, de vontade determinada e persistente, numa palavra, de liderança na condução dessas reformas. Ainda, a implementação de propostas de reformas defronta na prática com problemas de atribuições, com alterações de funções institucionais, mexe com interesses e com rotinas estabelecidas, enfim, pode alterar o quadro normal e por vezes consolidado ao longo de anos de relacionamento institucional. Assim, é importante reconhecer que as reformas, tendo na prática uma componente técnica dominante, acabam por depender, para ter sucesso total, da vontade e determinação política na sua execução.

?? É interessante notar que a projeção de influências dos 23 pontos críticos identificados no diagnóstico demonstra:

- tem o maior nível de repercussão no sistema de avaliação: 21 vezes;
- em segundo lugar, com repercussão idêntica (15 vezes) surgem “aspectos” técnicos – programação e sistemas de informação e um aspecto ou valor político que é uma questão de fundo nas reformas orçamentárias: a “transparência”;
- em terceiro lugar, com semelhante nível de repercussão (14 incidências) surgem a problemática técnica da “Flexibilização e Responsabilização da Gestão” e os aspectos associados ao conceito de “Boa Governança”,

o que acentua a forte expressão política destas questões orçamentárias e a necessidade, não é demais repeti-lo, de a condução destas mudanças serem conduzidas e acompanhadas por uma liderança forte, determinada e persistente. Também, salienta-se uma vez mais, o governo e os líderes políticos podem ser os primeiros beneficiados com o sucesso na execução

das propostas de reforma, dada a sua influência positiva na “Boa Governança”.

V – PROPOSTAS DE MEDIDAS REFORMISTAS PARA O SISTEMA ORÇAMENTÁRIO FEDERAL

V.1 – Filosofia e eixos fundamentais das reformas propostas.

De novo, é importante salientar que as mudanças e alterações, que em seguida se propõem, se estendem a todo o processo orçamentário, por razões que se relacionam com a impossibilidade de segmentar de forma absoluta apenas uma ou outra fase.

A forte (e desejável) integração/conexão entre as várias fases do processo orçamentário levou a que a análise tivesse essa abrangência, apesar do tema ter um enfoque particular em “orçamentação voltada para resultados”. Foi o interesse pelo tema que levou também à realização de um seminário de um dia, com cerca de 180 participantes, e de um “workshop” de três dias, para cerca de 35 técnicos e responsáveis na área orçamentária.

A conveniência de assegurar coerência e consistência “doutrinária” ao longo de todo o processo orçamentário é outra razão determinante para essa visão global, que acaba por se transpor para a sugestão de recomendações e a propositura de medidas de reforma e ou de aperfeiçoamento de métodos, que extravasam o âmbito da “orçamentação voltada para resultados”.

FILOSOFIA GERAL DAS PROPOSTAS

O conjunto de recomendações e propostas que se formulam, obedece assim a uma filosofia que integra uma visão abrangente de todo o processo orçamentário, seguindo duas linhas condutoras e estruturantes que lhe dão coerência e consistência e que resultam do diagnóstico realizado no capítulo anterior:

Em matéria de planejamento, programação, execução, orçamentária e avaliação, afirmando a necessidade de assegurar cadeias coerentes e permanentemente interligadas de objetivos e de programas, com vistas a que exista sempre esse tal fio condutor que se inicia na definição de objetivos ou desafios estratégicos e que termina na escolha de indicadores adequadamente alinhados com esses objetivos;

Em matéria de transparência e de avaliação-responsabilização, procurando assegurar que existe igualmente uma cadeia de responsabilização regular e permanente, apoiada em métodos de gestão por objetivos, que se inicia nos gerentes e nos gestores, obrigados à informação constante de avaliação de performance, que continua nos níveis de governo e termina no Congresso Nacional.

É esse conjunto de recomendações e propostas de alterações/reformas que se apresenta em seguida, classificadas pela sua natureza (recomendações versus propostas) e distribuídas pelas várias fases do processo orçamentário.

Essas recomendações e propostas consubstanciam três eixos fundamentais de reforma:

?? Dar sentido estratégico ao Orçamento;

?? Pôr um enfoque na gestão;

?? Implementar métodos e práticas de avaliação permanente.

“Dar sentido estratégico ao Orçamento” significa reconhecer, numa linguagem simples, que os gastos públicos (orçamentários) devem ser dirigidos à realização das prioridades nacionais e dos objetivos estratégicos do País previamente definidos, dando corpo a programas hierarquicamente concebidos para lhes responder, e sujeitos a mecanismos de avaliação que assegurem a sua eficácia na satisfação dessas prioridades e desses objetivos.

“Por um enfoque na gestão” equivale a impor novas perspectivas de condução e direção das entidades públicas, a partir da noção, imposta em cada entidade, de que é preciso rentabilizar os ativos públicos, satisfazer com qualidade as necessidades dos usuários dos serviços públicos e organizar os meios e recursos disponíveis da maneira mais eficiente, para satisfazer aquelas necessidades. No fundo, trata-se de impor uma visão empresarial à gestão pública: “gerir ativos e organizar o processo “produtivo” para satisfazer a procura, com qualidade e ao menor custo”.

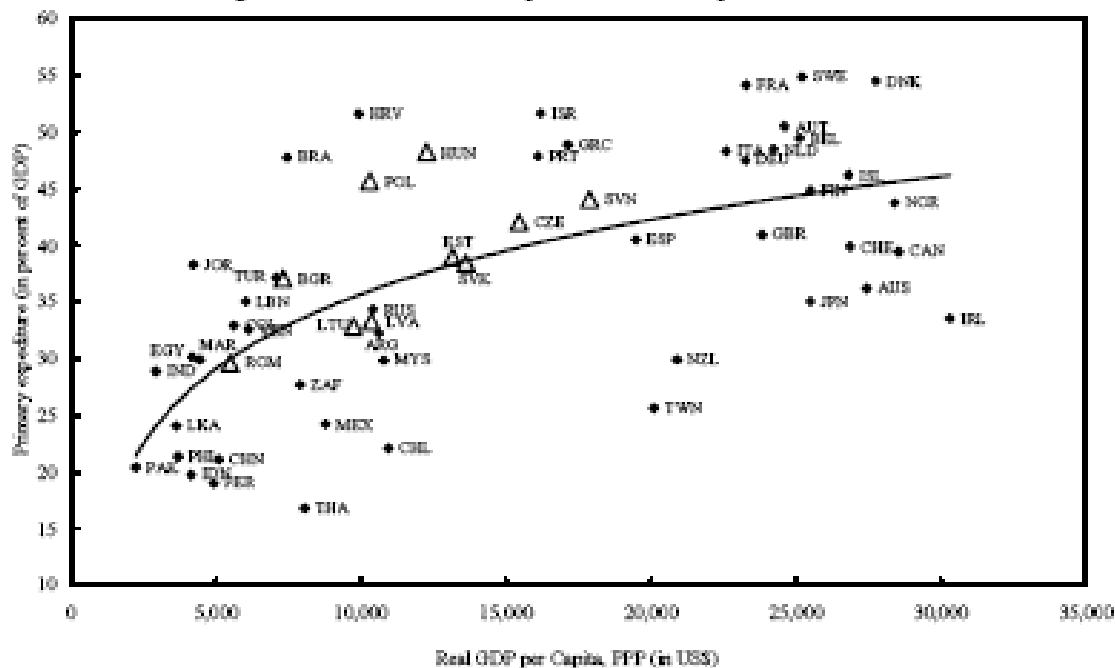
“Implementar práticas e métodos de avaliação permanente” implica a adoção no processo orçamentário de hábitos de constante avaliação, ao longo do ano, da eficiência da gestão, da qualidade dos serviços oferecidos e da satisfação de usuários e servidores e, obviamente não menos importante, da importância dos resultados obtidos na realização das

É importante salientar que o momento parece ser de grande oportunidade no Brasil para a implementação de reformas da administração pública e do orçamento.

Em primeiro lugar, o país não pode manter, a prazo, um tão elevado volume de despesas públicas, cujo peso no PIB é dos mais elevados no mundo, como se pode ver no gráfico seguinte. As exigências (estruturais) da economia e da sociedade brasileiras sobre a intervenção do Estado e o elevado custo da dívida pública interna, constituem ainda limitações poderosas à redução significativa das despesas públicas. Deste modo, tornam-se mais imperiosas e prementes as

iniciativas de reforma do funcionamento da administração pública e de racionalização da despesa pública.

Figure 1. General Government Expenditure and Per Capita GDP, 2003



Sources: Authors' calculations; fiscal notifications to the European Commission; IMF World Economic Outlook; and Penn World Tables.

A convergência dos dois indicadores, o elevado peso das despesas públicas com o baixo nível relativo de renda “per capita”, dá uma relevância acrescida ao problema, pela pressão que coloca na melhoria da qualidade de vida e do bem estar da população, particularmente no plano dos serviços públicos oferecidos.

Em segundo lugar, a pressão dos jornalistas, dos analistas econômicos, dos empresários e das associações empresariais e dos representantes mais variados da sociedade civil, tem expressão diária nos meios de comunicação, clamando contra o excesso da despesa pública, fator de perversas influências macroeconômicas, e contra a insensatez política de muitas decisões que, com freqüência, ferem a sensibilidade e chamam a atenção da opinião pública sobre a necessidade de efetivo controle dos gastos públicos.

Ainda e por último, começa a existir um consenso crítico generalizado da qualidade dessa despesa, entre os cidadãos contribuintes e usuários dos

serviços públicas que dão voz ao desequilíbrio crescente entre os impostos que pagam (a carga fiscal brasileira é elevada) e a qualidade dos serviços que recebem em troca.

Problemas de segurança pública muito complexos, com o medo instalado nas populações das maiores metrópoles, deficiências severas no funcionamento dos sistemas de saúde e de educação, redes viárias carecendo de profundos e grandes investimentos de manutenção e reparação, são exemplos bem ilustrativos desse déficit que desequilibra a relação, de forte significado político, que se exige bem balanceada entre contribuintes e usuários de serviços públicos.

Uma última nota, mas não menos importante, deve ser dirigida para salientar que as reformas públicas ou dos processos orçamentários não se fazem por lei ou decreto de aplicação imediata, antes exigem sempre um tempo considerável, muita determinação e apoio político dos líderes e um grande esforço de monitoramento e condução contínua, para ultrapassar obstáculos (técnicos e políticos), corrigir desvios e distorções técnicas e processuais que sempre ocorrem, enfim, fazer as adaptações que a própria evolução conjuntural, dos conhecimentos adquiridos ou de novas visões sobre estas matérias, venha a recomendar.

Neste sentido, conceder previamente um prazo para a implementação generalizada das mudanças pretendidas (5 ou 6 anos) e escolher e responsabilizar uma equipe ou uma entidade pela condução, monitoramento e informação superior do andamento da reforma são práticas prudentes, que se aconselham.

A estratégia de implementação das reformas é sempre um fator crucial para o seu sucesso, quantas vezes tão importante quanto as próprias reformas. Daí, esta chamada de atenção, para a necessidade de existir uma liderança forte e determinada do processo de reforma, que conte com o apoio de dirigentes e políticos, afinal os últimos beneficiados com este tipo de mudanças, e que a reforma se apóie no desempenho de uma equipe de técnicos que acompanhe e monitore a sua permanente evolução.

Por essa razão se lhe dedica um ponto especial neste estudo, nas propostas efetuadas, para destacar o quanto esta matéria é crucial para que as expectativas do governo quanto ao sucesso das reformas que decida promover no Orçamento e no processo orçamentário sejam plenamente satisfeitas.

V.2 - Recomendações e propostas de reformas do processo orçamentário federal e do orçamento

A) Recomendações e Propostas de natureza geral

Recomendações

1ª) Redefinir os mecanismos de aprovação do Orçamento no Congresso.

2ª) Melhorar a transparência pública do orçamento e a qualidade da informação orçamentária, previsional e de controle, apresentada ao Congresso.

3ª) Dar enfoque mais específico a cada fase orçamentária e a cada documento (PPA, LDO e POA).

4ª) Ampliar as fases do calendário orçamentário (pode ser resolvido no âmbito da Lei Complementar das Finanças Públicas, ora em fase de projeto no Congresso).

5ª) Passar a enviar ao Congresso um Plano Previsional de Performance, ao qual se compare o Relatório de Avaliação já normalmente entregue até 15 de setembro de cada ano.

Propostas

1ª) Introduzir o princípio da plurianualidade

O Congresso passaria a aprovar o PPA e o Orçamento a 3 ou 4 anos; a introdução de novos programas seguiria as normas atuais. A aprovação

orçamentária a 3 ou 4 anos é uma aprovação de princípio e significa o comprometimento com a orçamentação e execução dos programas na sua perspectiva de médio e longo prazos, sujeitas à revisão anual. O voto anual do Orçamento é imprescindível.

2ª) Introduzir e impor progressivamente o princípio fundamental de “gestão por objetivos”, quer nos programas, quer nas entidades públicas.

3ª) Impor progressivamente um modelo de gestão por entidade/unidade orçamentária, baseado em:

?? Plano estratégico plurianual de atividades, alinhado com os objetivos estratégicos setoriais;

?? Orçamento plurianual (possibilidade de transferência para o ano seguinte de saldos de fim de ano; impossibilidade de comprometer/gastar mais do que o aprovado no orçamento para o exercício);

?? Acordo contratualizado plurianual de prestação de serviços, sujeito a avaliação permanente.

4ª) Implementar sistemas contábeis de “accrual accounting”, que garantam comparabilidade de avaliação com o setor privado.

A matriz seguinte, que contempla as fases de planejamento estratégico, programação, orçamentação e avaliação, sintetiza essas recomendações e propostas e ilustra o caminho desejável nesta matéria.

ESTRUTURA DE PLANEJAMENTO, PROGRAMAÇÃO E ORÇAMENTAÇÃO

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E PROGRAMAÇÃO		ORÇAMENTAÇÃO	
Órgão Central ⁷	Órgãos Setoriais	Órgão Central ¹²	Órgãos Setoriais
Processo contínuo de estudo estratégico em nível nacional	Processo contínuo de estudo estratégico em nível setorial	Processo contínuo de estudo e projeção dos agregados fiscais e dos custos orçamentários globais	Processo contínuo de estudo e projeção dos agregados fiscais e dos custos orçamentários setoriais
Definição de megaobjetivos e de objetivos estratégicos gerais	Definição de objetivos estratégicos setoriais e sub-setoriais	Definição estratégica de limites de recursos orçamentários aos programas	Definição estratégica de limites de recursos orçamentários às ações orçamentárias
Elaboração de programas nacionais e regionais ⁸	Elaboração de programas setoriais	Coordenação do processo de definição e elaboração das ações orçamentárias componentes dos programas	Definição e elaboração das ações orçamentárias componentes dos programas
Coordenação da elaboração do PPA (aprovado em nível de programa e seletivo ⁹)	Elaboração do PPA Setorial (aprovado em nível de programa e seletivo ³)	Coordenação do processo de elaboração e de aprovação da LDO e da LOA	Coordenação e elaboração do Orçamento Setorial (configuração plurianual)

⁷ Seria ideal que as atividades de planejamento estratégico e de orçamentação fossem concentradas em um mesmo órgão central (Secretaria de Planejamento e Orçamento).

⁸ “Compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional” (Art. 21, inciso IX e Art. 165, § 4º da Constituição Federal)

⁹ Apenas programas estratégicos

		(configuração plurianual ¹⁰)	
Processo contínuo de gestão do PPA em nível geral	Processo contínuo de gestão do PPA Setorial	Processo contínuo de gestão do Orçamento em nível geral	Processo contínuo de gestão do Orçamento Setorial
Revisão estratégica do PPA a cada dois anos (com agregação de mais dois anos)	Revisão estratégica do PPA Setorial a cada dois anos (com agregação de mais dois anos)	Coordenação e monitoramento das alterações do Orçamento da União	Efetivação das alterações do Orçamento Setorial (flexibilização) e solicitação das demais alterações ao Órgão Central

ESTRUTURA DE AVALIAÇÃO

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E PROGRAMAÇÃO		ORÇAMENTAÇÃO	
Órgão Central	Órgão Setorial	Órgão Central	Órgão Setorial
Coordenação do processo de elaboração de indicadores de performance para os programas (eficiência e eficácia)	Elaboração de indicadores de performance para os programas setoriais (eficiência e eficácia)	Acompanhamento e avaliação dos agregados fiscais e dos custos orçamentários globais em nível geral	Acompanhamento e avaliação dos agregados fiscais e dos custos orçamentários globais em nível setorial
Coordenação do processo de elaboração dos planos previsionais setoriais anuais	Elaboração do respectivo Plano Previsional Setorial Anual ¹¹ (compromisso setorial com objetivos anuais a atingir, em termos de eficiência e eficácia)	Coordenação do processo de elaboração de indicadores para as ações orçamentárias (eficiência e eficácia) em consonância com os planos previsionais setoriais anuais	Elaboração de indicadores de performance para as ações orçamentárias (eficiência e eficácia) em consonância com o respectivo Plano Previsional Setorial Anual
Coordenação do processo de avaliação dos custos, produtos e resultados dos programas do PPA	Avaliação dos custos, produtos e resultados do PPA Setorial tomando por base o correspondente Plano Previsional Setorial Anual	Coordenação do processo de avaliação dos custos, produtos e metas das ações orçamentárias	Avaliação dos custos, produtos e metas das ações orçamentárias em nível setorial

¹⁰ O Orçamento poderia conter uma programação a três anos, compatível com a “rolagem” do PPA. A aprovação legal abrangeria apenas a programação do primeiro exercício financeiro. A programação relativa aos dois exercícios seguintes receberia uma aprovação de princípio, condicionada à evolução da conjuntura fiscal.

¹¹ Cada Plano Previsional Setorial deveria ser formalmente aprovado pelo titular do respectivo órgão e ser encaminhado ao Congresso Nacional juntamente com o Projeto de LOA. Aprovada a LOA, devidamente ajustados às alterações orçamentárias havidas, os planos seriam publicados em anexo à mesma.

Consolidação e apresentação da Avaliação do PPA ao Congresso Nacional			
---	--	--	--

B) Recomendações e propostas na fase de planejamento

Recomendações

6ª) Consolidar e reforçar a função de planejamento estratégico nacional

Atualmente, o planejamento estratégico parte de uma perspectiva quase exclusivamente interna, fazendo o levantamento dos grandes problemas, das principais carências e dos maiores desequilíbrios regionais, setoriais e sociais do país, mas sem um enquadramento externo.

Neste sentido, por um lado, pode tornar-se limitador do desenvolvimento de programas norteados à afirmação do país no contexto do mercado mundial e do Mercosul e à potencialização dos fatores de competitividade externa e, por outro, não ajuda no estabelecimento de orientações e apoio que possam contribuir ou ser necessários à plena afirmação da economia brasileira num contexto global.

Uma sugestão possível, por parecer que não existe verdadeiramente nenhuma entidade pública com essa vocação de planejamento estratégico (é quase uma regra que todos os países, com maior capacidade de afirmação

internacional ou que adotam políticas de longo prazo de afirmação nacional no contexto das nações, possuem entidades exclusivamente dedicadas ao pensamento e à análise geopolítica e geoestratégica), é a *de implementar modelos de cooperação entre entidades públicas e algumas empresas, sobretudo públicas*, que possuam hábitos sistemáticos de planejamento estratégico, no sentido de introduzir progressivamente essa “função” no Estado.

7ª) Implementar o planejamento estratégico setorial.

Há necessidade desenvolver, de forma generalizada, a capacidade de planejamento nos órgãos setoriais, incluindo nesse conjunto os órgãos do Poder Judiciário, o Ministério Público e Poder Legislativo. Prevalece, hoje em dia, até certo ponto, a idéia de que planejamento é assunto do Ministério do Planejamento. Desse modo, fora do período dedicado à elaboração do PPA, a cada quatro anos, são praticamente “suspensas” as atividades de planejamento nos órgãos setoriais, os quais, por sua vez, não se sentem responsabilizados pelo sucesso ou não dos programas incluídos no PPA. Cabe, portanto, definir mecanismos, conforme os citados no quadro anterior, que possam induzir os órgãos setoriais a desenvolver, de forma contínua, estudos estratégicos em nível setorial, alinhados, obviamente, com as diretrizes estratégicas definidas pelo órgão central.

Propostas

5ª) Reforçar as prioridades do planejamento estratégico

A programação orçamentária e a avaliação da performance dos programas ganham clareza com a definição de prioridades entre desafios (recorda-se que neste momento são 33, após o veto do congresso a 3 desafios) e com a definição de desafios menos vagos e mais orientados à ação.

Também a execução orçamentária se beneficia com uma orientação mais efetiva e ganha mais objetividade, tornando-se mais fácil a necessária ligação e identificação da gestão de cada unidade orçamentária com os desafios estratégicos e prioritários.

Ainda, a avaliação da performance orçamentária ganha dinamismo, tornando-se mais direta a ligação dos indicadores aos objetivos e aos desafios.

C) Recomendações e propostas para a fase de programação

Recomendações

8ª) Estruturar o orçamento em programas e envelopes orçamentários ministeriais

Toda a ação pública dirigida à satisfação ou à realização dos desafios estratégicos deve revestir a forma de programas.

Estes programas devem ser subdivididos em ações, de acordo com a classificações e terminologia atuais.

O restante do funcionamento corrente de cada entidade, não afeto à execução dos programas, deve ser orçamentado e caber em envelopes orçamentários ministeriais.

9ª) Agilizar a execução orçamentária dos programas multissetoriais

Não é aceitável que a execução de determinados objetivos estratégicos fique condicionada à incapacidade do gestor de um programa de executar ações (que podem ser decisivas no programa ou prévias a outras, comprometendo o seu desenvolvimento ou o ritmo de execução) que estão no orçamento de outra unidade orçamentária.

A lógica dominante de execução orçamentária tem de ser a do programa, cabendo ao respectivo gestor a liberdade de executar qualquer ação no momento que julgar adequado para a sua normal execução.

A efetiva responsabilização dos gestores, dos programas e das unidades operacionais, que adiante se propõe, pode contribuir para resolver este problema de “comando”, mas seria desejável que os próprios mecanismos normais de execução orçamentária cortassem o problema na raiz.

10ª) Cada programa deve estar alinhado com um desafio estratégico

Pode ser que um desafio estratégico se desdobre em mais de um programa, mas um programa necessariamente tem de estar associado a um desafio estratégico. Se ocorrer a existência de um programa não associado a nenhum dos desafios estratégicos definidos, de duas uma: ou programa não se alinha à política do governo ou há a necessidade de se definir mais um desafio, uma vez que uma parte do escopo governamental ficou descoberta.

Não se trata aqui de classificar o programa segundo os desafios estratégicos existentes. Trata-se, realmente, de definir um programa para a realização ou superação de um determinado desafio estratégico e, neste caso, o programa estará intrinsecamente associado àquele

Propostas

6ª) Reduzir o número de programas para cerca de 100

A redução do número de programas é essencial para assegurar a sua melhor gestão e controle.

Esse esforço de redução, norteador pela preocupação de garantir a identificação de todos os programas a desafios estratégicos nacionais, dará “relevo e sentido estratégico” à programação e conduzirá a que se retire da programação orçamentária todo um conjunto de programas, ações, atividades e projetos que não são mais, na realidade, do que o funcionamento corrente.

7ª) Transformar o programa na unidade de gestão

O programa deve dispor de um sistema de informação que exponha, para um período de 4 anos ou correspondente ao prazo de execução do programa se tiver uma duração inferior, toda a informação agregada necessária à sua gestão e avaliação, a partir de realidades de informação equivalentes aos níveis de ação.

Essa informação deve cobrir, em detalhe, a integralidade dos custos envolvidos com cada programa (pessoal; outras despesas correntes detalhadas pelos itens mais importantes; depreciação física; juros; despesas de investimento), bem como a respectiva estrutura de financiamento. Deve ainda conter objetivos e indicadores apropriados, alinhados com os megaobjetivos e os desafios prioritários de âmbito nacional, definidos no planejamento estratégico.

D) Recomendações e propostas para a fase de orçamentação

Recomendação

11ª) Separar e classificar os meios de financiamento, a integralidade dos custos e os objetivos, com os respectivos indicadores e metas, por “programa” e por “unidade orçamentária”.

E) Recomendações e propostas para a fase da execução e da gestão

Recomendação

12ª) Viabilizar o princípio da transferência de saldos de fim de ano

Propostas

8ª) Instituir a filosofia de gestão por objetivos

Devem ser definidos objetivos, quer para os programas, quer para as entidades/unidades orçamentárias, avaliando e responsabilizando os respectivos gestores pela sua realização.

A prática, hoje corrente, de atribuir a gestão dos programas aos gerentes das unidades operacionais deve ser mantida, podendo aconselhar-se, em casos excepcionais, justificados pela dimensão ou complexidade do programa ou pela conveniência de instalar um formato de gestão independente, a atribuição da responsabilidade do programa a um gestor “independente”, escolhido pela sua comprovada capacidade técnica e prestígio.

Esta gestão deve ser apoiada em sistemas de informação de gestão que permitam o monitoramento permanente do programa e a informação regular (relatórios mensais de simples acompanhamento financeiro e relatórios trimestrais mais qualitativos e com informação de avaliação de performance) da sua execução aos decisores políticos – Secretários Executivos e Ministros.

9ª) Flexibilização da gestão e responsabilização dos gestores e gerentes

A responsabilização dos gestores é uma palavra de ordem, hoje em dia, mas constitui sempre uma mudança complexa e difícil, porque supõe a concessão de novas regras de execução orçamentária, mais flexíveis e outorgando margens de manobra e de liberdade adicionais aos gerentes e aos gestores.

Todavia, disso depende a possibilidade de responsabilizar – uma implica a outra – e esta mudança de atitudes, de regras e de procedimentos é ainda mais complexa em realidades em que a ocorrência de desvios na aplicação de recursos que são públicos e a sobreposição de interesses particulares aos interesses coletivos têm uma frequência acima do desejável.

Parece, contudo, que os mecanismos de controle e de fiscalização hoje existentes, a par com a cultura, que tende a ser dominante, de penalizar publicamente os autores desses atos, permitem suportar esta mudança.

Caracterizando melhor:

?? *A Flexibilização da gestão* deve permitir que os gestores de programas e os gerentes das unidades orçamentárias, numa perspectiva plurianual, possam usar da liberdade de escolha e alocação de recursos, por exemplo:

- transferir recursos dentro do programa, de uma ação (atividade ou projeto) para outra ação (atividade ou projeto);
- contratar e alocar os meios que lhe pareçam adequados ao melhor desenvolvimento do programa, observadas algumas regras de inibição ou controle (por exemplo, limites para crescimento das despesas globais do programa com pessoal ou remanejamento de recursos de investimento para despesas correntes);
- gerir financeiramente os seus programas numa perspectiva plurianual, influenciando o respectivo ritmo de execução em função de variáveis conjunturais, contando para isso com a liberdade de transferência de saldos de fim de ano.

?? *A responsabilização da gestão* deve ser rigorosa e ser suportada em “contratos de missão” ou “contratos de gestão”, os quais, por exemplo, podem prever:

como benefícios:

- a remuneração parcial do gestor indexada aos resultados obtidos;
- a existência de prêmios de gestão em função dos resultados;
- a simplificação de procedimentos de autorização da liberação de créditos/recursos orçamentários ou a preferência na alocação de recursos no orçamento seguinte,

e como penalidades:

- a demissão, se a má performance do programa ou da entidade/unidade orçamentária não puder ser explicada pela ocorrência de fatores conjunturais ou de acontecimentos inesperados e não controláveis que afetaram esse desempenho;
- a degradação da imagem pública, no plano técnico e ou político.

F) Recomendações e propostas para a fase de avaliação

Recomendações

13ª) Participação social e dos servidores na seleção de indicadores

Esta é uma tendência moderna em muitos países, que acaba por refletir a dificuldade em encontrar e definir indicadores fiáveis e sólidos, que reflitam realmente a atividade exercida e, sobretudo, retratem as reais expectativas e necessidades dos usuários.

Estes métodos, que apelam à participação dos servidores na definição dos indicadores a utilizar, têm revelado, no fundo, duas vantagens importantes:

- ?? Em primeiro lugar, se beneficiam da experiência e dos ensinamentos dos servidores públicos que mais de perto convivem com os usuários dos serviços públicos e que, portanto, podem estar em melhores condições para apurar as suas reais expectativas e necessidades – deste modo, os indicadores acabam por ter uma influência construtiva na própria organização do processo;
- ?? Em segundo lugar, são um estímulo a um maior empenho e mobilização da parte dos servidores públicos.

Convém salientar, de novo, que estas são realmente boas tendências modernas em muitos países, que retiraram benefícios efetivos de tais práticas. Alguns sistemas de avaliação – caso do “balanced scorecard” - têm estes aspectos como parte integrante dos seus métodos propostos, atribuindo-lhes, assim, uma

importância equivalente à da avaliação da eficiência ou da satisfação dos usuários.

Propostas

10ª) Substituição generalizada de indicadores

Este é um ponto vital.

Genericamente, os objetivos e os indicadores utilizados no sistema de planejamento e orçamento federal são pobres, insuficientes e não dão informação de gestão.

Na análise atrás realizada, procurou-se demonstrar para alguns setores e programas, como amostra, o quanto essa cadeia de objetivos e indicadores era pobre e insuficiente. Não existe lógica relacional entre objetivos e indicadores e também falha o alinhamento estratégico com as prioridades e os grandes desafios nacionais e, portanto, com as políticas públicas definidas para a sua satisfação. Traduzindo a importância que se dá a esta matéria, no “workshop” realizado entre 6 a 8 de junho, promoveram-se exercícios práticos de concepção de novos indicadores para alguns programas nos setores “transportes rodoviários”, “saúde”, “ensino universitário”, “saneamento” e “justiça”. Os resultados desse esforço de reflexão conjunta foram animadores e permitiram concluir que existe o reconhecimento dessa insuficiência e capacidade para a superar.

Como orientação geral nesta matéria, estabelecem-se três aspectos fundamentais, como norteadores da definição de novos objetivos e indicadores (enquadrados na estratégia mais global de reforma que se propõe):

- ?? Em primeiro lugar, os objetivos e os indicadores devem ser inteligentes, conter informação de gestão e devem estar alinhados com as prioridades e os desafios nacionais e com as políticas públicas definidas para a sua realização. Numa nova perspectiva de gestão por objetivos, no nível de cada entidade/unidade operacional ou de cada programa, os indicadores

devem ser pertinentes, realistas e úteis – devem, portanto, ser “duráveis” no tempo, coerentes com os objetivos definidos e conter informação suscetível de ser usada constantemente na gestão, de forma a melhorar a performance dos programas e das entidades/unidades operacionais. Neste sentido, os indicadores devem ser “dinâmicos” e comportar o balanço entre os objetivos de eficiência e de eficácia, dando ao gestor a informação útil para proceder à escolha de meios e recursos que permita a maximização da sua performance.

?? Em segundo lugar, os objetivos e os indicadores devem:

- refletir a evolução no passado dos resultados do programa e da atividade da entidade/unidade operacional e conter as previsões para o futuro;
- evidenciar uma ligação lógica entre objetivos principais do programa ou da entidade/unidade operacional e os eventuais objetivos intermediários de cada ação, projeto ou atividade;
- ser em número reduzido: 5 a 6 objetivos por programa, 1 ou 2 indicadores por objetivo;
- refletir três ângulos de avaliação, fundamentais para a gestão pública:
 - o o interesse para o usuário ou consumidor do serviço público, medindo a qualidade do serviço público prestado;
 - o o interesse do contribuinte, medindo a eficiência de gestão;
 - o o interesse do cidadão, medindo a eficácia sócio-econômica do programa;
- ser coerentes (os objetivos) com os objetivos de outros programas dentro da mesma política pública; igualmente, os indicadores devem ser coerentes com os indicadores de outros programas e ações dentro do mesmo programa;
- conter as metas propostas para o ano e o seu nível de satisfação ao longo do ano;

- ser compreendidos com facilidade fora do “universo técnico orçamentário”, isto é, pelo Congresso, pelos usuários e beneficiários e pelo público.

?? Por último, devem resultar de processos de participação social que incluam a opinião dos usuários, sobre as suas expectativas e reais necessidades, e dos trabalhadores/servidores públicos, que contatam mais de perto com os usuários e melhor podem refletir as suas queixas, reclamações ou sugestões de mudança. Destes processos participativos muito se pode esperar, em termos de melhoria dos indicadores utilizados e do “direcionamento” mais perfeito dos objetivos das políticas públicas.

11ª) Impor hábitos de informação permanente de gestão

Já antes, quando da abordagem do ponto relativo à gestão por objetivos, se deixou nota da utilidade desta abordagem que consiste em garantir, ao longo do ano, um acompanhamento constante e uma avaliação permanente da performance, quer dos programas quer do próprio funcionamento das entidades/unidades operacionais, alimentando regularmente a gestão com informação útil, capaz de provocar, se tal se justificar, a mudança da “rota” até então verificada, a alteração do “mix” de meios escolhidos, a reorganização do processo ou quaisquer outras medidas de correção que se venham a revelar adequadas.

Mas a importância destes procedimentos, face às conseqüências que podem ter na eficiência da execução orçamentária ou na maximização da sua contribuição para a eficaz concretização das políticas públicas, justifica este comentário adicional.

A comparação com os procedimentos habituais no setor privado, que há anos dispõe de instrumentos técnicos de acompanhamento e controle regular da gestão (os chamados “tableaux de bord”, na linguagem francófona, que asseguram o acompanhamento da situação financeira e da evolução da

atividade de produção e comercial, ao mês, à semana, ao dia) torna-se inevitável.

Esta prática tornar-se-á absolutamente fundamental, se for decidido avançar no caminho da gestão por objetivos, com flexibilização na gestão da execução e maior responsabilização.

Mas é preciso ter presente que os modelos técnicos de informação atuais não permitem atingir este objetivo, pelo que seria necessário conceber novos modelos e novos instrumentos de coleta, tratamento e apresentação de informação. É uma matéria que requer algum investimento, existindo modelos em outros países que podem servir de inspiração.

12ª) Benchmarking

Algumas metodologias e práticas complementam o processo de avaliação e contribuem para ratificar muitas das conclusões retiradas.

É o caso das análises comparativas dos resultados apurados, em termos de performance, com o observado no setor privado, em entidades equiparáveis nos estados ou com entidades públicas de outros países, em todos os casos, sempre que comparável ou descontando os efeitos próprios de realidades diferentes.

Mas este tipo de análise comparada, a qual deve ser realizada por entidades com perfil de autoridade e posicionamento hierárquico equivalente ao das entidades sujeitas à avaliação, permite obviamente conclusões importantes, em especial na esfera da produtividade e da eficiência dos serviços e dos programas.

A comparação com outras realidades, descontando os efeitos de fatores específicos com influência nos resultados de cada entidade ou programa, permite avaliar se as eventuais melhorias de eficiência obtidas são suficientes para ratificar a conclusão de que os níveis de produtividade e eficiência alcançada são equivalentes a outros considerados mais positivos no setor ou no mercado ou para assegurar que se alcançou uma posição de razoável “competitividade”.

Mesmo nos setores e nas políticas ditas de intervenção ou de regulação, onde a escolha de indicadores revela maior dificuldade, é possível e desejável efetuar este tipo de exercício, comparando a eficácia dessas políticas com a verificada em outros países.

13ª) Implementação do hábito de realização de auditorias

A implantação de novas ferramentas e mecanismos orçamentários deve ser acompanhada com a realização de auditorias regulares que assegurem que as reformas vão sendo assimiladas corretamente.

Mais do que verificar a legalidade e regularidade dos atos e exercer a função fiscalizadora, trata-se de avaliar a economicidade dos gastos e acompanhar a implementação dos novos métodos e instrumentos técnicos introduzidos pelas reformas.

Outro objetivo importante, naturalmente, é detectar e alertar os decisores políticos e os governantes para situações de desvio à programação orçamentária ou para programas que se tornem inadequados à realidade por alterações conjunturais imprevistas, que não tenham sido assinaladas e que justifiquem alterações de políticas.

As auditorias devem ser realizadas, de preferência, por empresas especializadas e independentes, que garantam neutralidade e isenção às possíveis tentativas de influência dos seus pareceres. Neste sentido, elas devem ser solicitadas e a sua execução deve ser acompanhada, de preferência, pelo Ministério responsável pelo orçamento.

Uma boa prática pode ser a criação de uma Comissão de Acompanhamento da Reforma e de Auditoria, a funcionar junto ao Ministro responsável pelo Orçamento e pela Reforma, que asseguraria assim uma dupla função, por um lado, de acompanhar e gerir a implantação das medidas reformistas e, por outro, de “auditoria técnica” da própria execução orçamentária, com ênfase nos aspectos da avaliação de resultados e da satisfação dos objetivos e das prioridades nacionais.

Essa comissão estaria ainda preparada e responsabilizada pelo acompanhamento e controle da promoção e implementação prática das

recomendações dos relatórios de auditoria, garantindo desse modo que esses pareceres não fiquem esquecidos e sem seqüência. Este é, como facilmente se compreende, um aspecto essencial: deve assegurar-se que os problemas detectados e as recomendações formuladas nos relatórios de auditoria têm seguimento e garantir que os gestores das entidades e dos programas atuem em conformidade, respeitando as sugestões e recomendações de tais relatórios.

Naturalmente, a realização destas auditorias pode contribuir para dar maior clareza e transparência ao processo orçamentário, ajudando a dar credibilidade ao processo de avaliação da performance pública.

A atuação do Congresso é também incrementada pelo acesso a uma informação sobre a atividade da administração e sobre a execução orçamentária que lhe é facultada com um grau maior de “certificação” da sua qualidade e rigor.

V.3 - Estratégia de implementação da reforma

Países desenvolvidos como a França, os Estados Unidos e o Reino Unido, entre outros, introduziram reformas em seus processos orçamentários e alcançaram o estágio da orçamentação voltada para resultados. Ao observarem esses avanços, diversos países de renda média e de economias emergentes procuraram também implementar tais reformas orçamentárias. Os aspectos apresentados a seguir tomam por base a experiência acumulada por esses últimos em seus esforços reformistas.

A experiência desses países tem revelado que embora não seja difícil formular as políticas de reforma orçamentária, a principal dificuldade que surge na fase de sua implementação é a falta de capacidade:

- ?? Para operar o novo modelo orçamentário, nos diversos níveis da administração pública;
- ?? Para conduzir o processo de mudança – capacidade requerida para introduzir os novos procedimentos, para sustentar os esforços da reforma, para adaptá-la às contingências e contornar as dificuldades surgidas;

?? Para liderar a reforma e vencer as resistências e as inércias que as mudanças sempre defrontam.

A experiência acumulada com as iniciativas de reforma orçamentária, levadas a cabo naqueles países, oferece as seguintes lições:

?? A reforma orçamentária é um processo de evolução, não um simples evento – entende-se que um sistema orçamentário moderno atende a três requisitos básicos: 1) ele garante o controle dos gastos de modo consistente com a lei orçamentária; 2) contribui para a estabilização da economia mediante a gestão eficiente e oportuna dos agregados fiscais vinculados a metas previamente definidas; e 3) promove a eficiência alocativa e técnica na prestação de serviços à sociedade, através de procedimentos que asseguram incentivos a crescentes níveis de produtividade. Diz-se que a evolução das reformas orçamentárias pode ser caracterizada como um gradual movimento através de estágios que, progressivamente, vão atribuindo ênfase a esses três requisitos. Tomando por base o atual estágio do sistema orçamentário federal, pode-se dizer que o seu principal desafio, agora, é conseguir dar ênfase ao terceiro requisito.

?? Deve haver um forte consenso quanto à necessidade da reforma – de modo geral, os esforços passados para fazer com que o processo orçamentário assegurasse a obtenção de satisfatórios resultados fiscais agregados, em apoio a políticas de estabilização macro-econômica, têm produzido limitações orçamentárias severas, o que, por sua vez, tem diminuído a importância da eficiência alocativa e operacional e imposto restrições e desmotivação aos executores. Neste contexto, há necessidade de concentrar o foco das atenções na melhoria da qualidade do gasto e no aumento de eficiência na prestação dos serviços à sociedade. Entretanto, antes de ser iniciado o processo, deve haver um forte consenso e aderência dos executores a essa mudança de ênfase.

- ?? A reforma orçamentária deve ser parte da política geral do Governo e fortemente integrada com a política fiscal – uma vez que a necessidade da reforma orçamentária é reconhecida e aceita, a estratégia é colocá-la como estreitamente relacionada com a política fiscal e como elemento central da política geral do governo. Não deve ser entendida como uma iniciativa exclusiva do Poder Executivo, dos ministros da área econômica ou das áreas de planejamento e orçamento. Todas as unidades da administração, não apenas as unidades de planejamento e orçamento, devem ter responsabilidade pela reforma. O comprometimento dos ministros e dirigentes do alto escalão é imprescindível à mudança dos procedimentos.
- ?? A reforma deve partir de um adequado nível de controle fiscal – antes do avanço na direção de maior descentralização e flexibilidade aos gestores e executores, níveis adequados de controle devem estar assegurados, de modo a garantir que o processo orçamentário continue a ser compatível com os objetivos de estabilização. No caso brasileiro, entende-se que esses controles foram devidamente institucionalizados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.
- ?? Necessidade de “construir” a reforma orçamentária – deve ser elaborado um plano de reforma e deve ser definida uma estratégia de implementação. Além disso, a reforma deve ser gerida de modo que a iniciativa seja sustentada ao longo do tempo para alcançar os objetivos previstos. Nesse sentido, é de fundamental importância designar uma equipe e dar a ela os poderes necessários para gerir a reforma. A gestão da reforma é essencial para viabilizar a transição de um modelo orçamentário para outro e deslocar a tradicional cultura governamental do controle para os resultados.
- ?? Necessidade de identificar os agentes da mudança - deve-se observar que de acordo com a experiência ora em consideração, pode ocorrer uma resistência às reformas orçamentárias, pelo menos inicialmente, nos órgãos responsáveis pela coordenação das atividades de elaboração e execução orçamentárias, sob o argumento de que o modelo atual está

funcionando e garante o alcance das metas fiscais e a estabilização da economia e, além disso, a descentralização e o relaxamento dos controles poderão resultar em maior desperdício e maior desvio na utilização dos recursos públicos. Além da relutância quanto à perda de poder; tem sido observado que esses órgãos apresentam uma certa deficiência para gestão da reforma. Nesse sentido, torna-se importante identificar e sensibilizar os agentes que poderão contribuir na implementação da reforma, abrangendo os órgãos centrais e setoriais (previamente selecionados) de planejamento, elaboração e execução do orçamento, além do Poder Legislativo, dos órgãos de controle interno e externo. É preciso que haja uma mudança geral dos procedimentos em relação ao setor ou segmento escolhido para início da reforma.

?? Necessidade de aportar os meios necessários – os esforços da reforma orçamentária podem ser prejudicados por procedimentos inadequados na fase de planejamento e de programação, bem como por insuficiência de capacidade gerencial, técnica, financeira e operacional na fase de execução. Desse modo, definido o setor que será objeto da reforma, deverá ser feito um diagnóstico minucioso das necessidades e elaborado um programa específico para viabilizar o processo de mudança. Esse programa deverá capacitar os recursos humanos envolvidos nos processos de gestão e de execução e assegurar que os recursos materiais e financeiros de apoio estejam disponíveis nos órgãos executores, removendo empecilhos à operação nos moldes exigidos pelo novo modelo orçamentário, voltado para resultados. Eventualmente, este programa poderá apoiar a contratação de estudos e levantamentos para complementação das informações necessárias à formulação dos programas setoriais e à elaboração dos indicadores de performance requeridos.

?? Necessidade de formular os incentivos para apoiar a mudança – os incentivos à mudança devem configurar duas forças básicas. Uma força, “de cima para baixo”, deve incentivar e pressionar para que o processo decisório, os esforços gerenciais e operacionais passem a se concentrar

nos resultados, de forma a mudar a cultura tradicional focada nos meios. Apesar das dificuldades legais e regulamentares, deve ser examinada a possibilidade de concessão de incentivos remuneratórios que tenham por base a obtenção dos resultados previstos, à semelhança das práticas adotadas pelos países que implementaram o orçamento voltado para resultados. A outra força, “de baixo para cima”, deve incentivar o processo mediante o desenvolvimento e o fortalecimento da capacitação técnica e operacional nas unidades executoras e órgãos setoriais envolvidos.

?? Conveniência de se adotar uma abordagem gradualista – como mencionado anteriormente, o sucesso de uma reforma orçamentária voltada para resultados depende de que os diversos níveis da administração estejam adequadamente capacitados. Assim sendo, em função da dimensão e da complexidade da administração pública, convém que a reforma orçamentária seja implementada de forma gradual, de modo que a continuidade e a ampliação do processo se sustentem nos êxitos parciais obtidos, e assim por diante. Caberá, portanto, identificar um projeto-piloto capaz de gerar resultados positivos, a curto-prazo, de modo a fomentar um efeito-demonstração junto aos demais setores da administração e incentivá-los a participar do processo de mudança.

?? Necessidade de institucionalizar as mudanças de modo que se tornem parte da cultura do governo – uma reforma dessa natureza implica a mudança de hábitos e procedimentos arraigados à cultura orçamentária dominante, orientada para o controle e para os meios. Para que essa mudança realmente se materialize, é necessário que as novas práticas sejam acolhidas pela legislação apropriada. Deve-se observar que conforme estipula o § 9º do Artigo 165 da Constituição Federal, cabe à lei complementar dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, bem como estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta e condições para a instituição e o funcionamento dos fundos. Como essa lei complementar ainda não foi aprovada (embora

um projeto de lei¹² esteja em tramitação no Congresso Nacional há longo tempo), a situação atual oferece uma excelente oportunidade de modernização das práticas orçamentárias no Brasil, as quais, enriquecidas com o aperfeiçoamento ora em análise, poderão ser incorporadas ao referido projeto de lei complementar e estendidas às esferas estaduais e municipais.

Considerando esses diversos aspectos, relativos à problemática da implementação da reforma, são feitas as seguintes recomendações e propostas:

Recomendações e propostas relativas à estratégia de implementação

Recomendações

14ª) Constituir uma equipe ou responsabilizar uma entidade pela condução e monitoramento da reforma.

15ª) Concentrar esforços na alocação e capacitação dos recursos humanos, direta e indiretamente envolvidos com as diversas fases (planejamento, programação, orçamentação, execução e avaliação) relativas ao conjunto de programas, órgãos e unidades orçamentárias selecionado como experiência-piloto.

Propostas

14ª) Escolher um número reduzido de programas, órgãos e unidades orçamentárias como experiência-piloto.

15ª) Formular um Projeto de Reforma específico, capaz de superar os hiatos de capacidade identificados nos diversos níveis dos órgãos e unidades selecionados.

¹² Projeto de Lei Complementar nº 135, de 1996, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração, execução e controle dos planos, diretrizes, orçamentos e balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Apensados os PLP 166/1997, 32/1999, 88/1999, 144/2000 e 102/2003).

A Tabela apresentada a seguir concentra todas estas Recomendações e Propostas, permitindo, assim, uma visão conjunta dos componentes básicos da reforma que se sugere.

**ORÇAMENTO VOLTADO PARA RESULTADOS
RECOMENDAÇÕES E PROPOSTAS**

ÁREA DE APLICAÇÃO	RECOMENDAÇÕES	PROPOSTAS
<p>NATUREZA GERAL</p>	<p>1ª) <i>Redefinir os mecanismos de aprovação do Orçamento no Congresso.</i></p> <p>2ª) <i>Melhorar a transparência pública do orçamento e a qualidade da informação orçamentária, previsional e de controle, apresentada ao Congresso.</i></p> <p>3ª) <i>Dar enfoque mais específico a cada fase orçamentária e a cada documento (PPA, LDO, LOA)</i></p> <p>4ª) <i>Ampliar as fases do calendário orçamentário (Projeto de Lei Complementar das Finanças Públicas)</i></p> <p>5ª) <i>Passar a enviar ao Congresso um Plano Previsional de Performance, ao qual se compare o Relatório de Avaliação já normalmente entregue até 15 de setembro de cada ano.</i></p>	<p>1ª) <i>Introduzir o princípio da plurianualidade.</i></p> <p>2ª) <i>Introduzir e impor progressivamente o princípio fundamental de “gestão por objetivos”, quer nos programas, quer nas entidades públicas.</i></p> <p>3ª) <i>Impor progressivamente um modelo de gestão por entidade/unidade orçamentária, baseado em:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> * <i>Plano plurianual estratégico de atividades;</i> * <i>Orçamento plurianual;</i> * <i>Acordo contratualizado plurianual de prestação de serviços, sujeito a avaliação permanente.</i> <p>4ª) <i>Implementar sistemas contábeis de “accrual accounting”,</i></p>

PLANEJAMENTO	<p>6ª) Consolidar e reforçar a função de planejamento estratégico nacional.</p> <p>7ª) Implementar o planejamento estratégico setorial.</p>	<p>5ª) Reforçar as prioridades do planejamento estratégico.</p>
PROGRAMAÇÃO	<p>8ª) Estruturar o orçamento em programas e envelopes orçamentais ministeriais</p> <p>9ª) Agilizar a execução orçamentária dos programas multissetoriais</p> <p>10ª) Cada programa deve estar alinhado com um desafio estratégico.</p>	<p>6ª) Reduzir o número de programas para cerca de 100</p> <p>7ª) Transformar o programa na unidade de gestão</p>
ORÇAMENTAÇÃO	<p>11ª) Separar e classificar os meios de financiamento, a integralidade dos custos e os objetivos, com os respectivos indicadores e metas, por “programa” e por “unidade orçamentária”.</p>	
EXECUÇÃO / GESTÃO	<p>12ª) Viabilizar o princípio da transferência de saldos de fim de ano</p>	<p>8ª) Instituir a filosofia de gestão por objetivos</p> <p>9ª) Flexibilização da gestão e responsabilização dos gestores e gerentes</p>
AVALIAÇÃO	<p>13ª) Participação social e dos servidores na seleção de indicadores</p>	<p>10ª) Substituição generalizada de indicadores</p> <p>11ª) Impor hábitos de informação permanente de gestão</p> <p>12ª) Benchmarking</p> <p>13ª) Implementação do hábito de realização de auditorias</p>

<p>ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO</p>	<p>14ª) <i>Constituir uma equipe ou responsabilizar uma entidade pela condução e monitoramento da reforma.</i></p> <p>15ª) <i>Concentrar esforços na alocação e capacitação dos recursos humanos, direta ou indiretamente, envolvidos com as diversas fases (planejamento, programação, orçamentação, execução e avaliação) relativas ao conjunto de programas, órgãos e unidades orçamentárias selecionado como experiência-piloto.</i></p>	<p>14ª) <i>Escolher um número reduzido de programas, órgãos e unidades orçamentárias como experiência-piloto.</i></p> <p>15ª) <i>Formular um Projeto de Reforma específico capaz de superar os hiatos de capacidade identificados nos diversos níveis dos órgãos e unidades orçamentárias selecionados.</i></p>
---	--	---

ANEXO

**PERGUNTAS E RESPOSTAS RELATIVAS AO SEMINÁRIO
INTERNACIONAL “ORÇAMENTO VOLTADO PARA RESULTADOS”**

(Brasília, 12 de Maio de 2006)

P. Na ocasião da formulação e pactuação do PPA qual é o papel efetivo da SOF e da SPI na definição e delineamento dos programas administrativos por cada ministério? Essas secretarias têm realmente poder de influenciar e orientar essa formulação de programas? Se positiva a resposta, por que continuam existindo "programas tema" e "programas instituição", dado que as referidas secretarias, acredito eu, dispõem de conhecimento técnico para subsidiar a elaboração de programas que representam problemas?

R. Cabe ressaltar que a dificuldade reside na própria concepção do PPA, que apesar do discurso, é cada vez mais "orçamentário" (desce até ao nível de ação orçamentária) e menos estratégico. Sendo assim, o seu caráter exaustivo (característica de orçamento) leva à existência de um número excessivo de programas (mais de 300), o que praticamente impede que tais programas efetivamente se vinculem ao enfrentamento de um problema, aproveitamento de uma oportunidade ou mesmo atendimento de uma suposta demanda da sociedade. É fora de qualquer racionalidade, por exemplo, lidar simultaneamente com mais de trezentos problemas, em um plano que se propõe ser estratégico. Assim, essa exaustividade do PPA, em larga medida, é que conduz à existência dos "programas tema" ou "programas instituição", dentre outros não vinculados a problemas.

Na verdade não há como ser orçamentário e, portanto, exaustivo, e ao mesmo tempo estratégico e fundamentado em problemas, condição esta que requereria do PPA que fosse seletivo. Entendo que deva ser seletivo e estratégico, reduzindo-se drasticamente o número de programas, e sendo todos eles derivados da seleção dos problemas a serem enfrentados. Seriam os programas estratégicos. Os demais programas só figurariam no orçamento, e que junto com os programas estratégicos, comporiam a peça orçamentária, essa sim, exaustiva. Em termos de detalhamento, o PPA pararia nos programas; e o orçamento começaria nos programas.

Naturalmente que essas minhas observações são de cunho pessoal, havendo, ainda, um longo e tortuoso caminho a percorrer, que envolve discussões no

âmbito do sistema federal de planejamento e orçamento e com estados e municípios. Dessas etapas, além da indispensável releitura do texto constitucional no que se refere à conceituação do PPA, pode até se evidenciar a necessidade de mudança na própria Constituição (*Resposta dada por Fabiano Garcia Core*).

P. Analisando-se os planos e suas ferramentas de controle e avaliação, tem-se a impressão que para o seu escopo são consideradas apenas as características administrativas do Poder Executivo. Há algum motivo especial para isso? Isso não compromete o objetivo final?

R. Em relação à sua pergunta sobre a aplicação do exposto apenas ao Poder Executivo, penso que a sua impressão decorreu da falta de esclarecimento de nossa parte, inclusive pela falta de tempo para aprofundamentos. Aliás, o planejamento e o orçamento e suas ferramentas dizem respeito a qualquer organização. Pode-se citar, por exemplo, uma experiência de planejamento e de orçamento realizada em 1999, em um Tribunal, onde todo o trabalho foi orientado para o alcance de um objetivo típico de uma organização judiciária, isto é, o nível de atendimento dos processos encaminhados ao Tribunal para julgamento. Pode-se até dizer que seja mais fácil aplicar um modelo de orçamento voltado para resultados em instituições do Poder Judiciário ou na Procuradoria Geral da República, em vista da homogeneidade dessas organizações e da tipicidade de seus objetivos (*Resposta dada por Luiz Carlos Nerosky*).

P. A transparência e a objetividade da contabilidade privada possibilita ao investidor/mercado um rápido direcionamento de seus recursos. O senhor tem exemplos da realização dessa função na contabilidade pública?

R. Quero começar por lhe agradecer a sua pergunta. Esse aspecto que focou é um dos mais interessantes, já que questiona o uso da informação contábil

relativa ao acompanhamento da execução orçamentária e à avaliação contínua dos custos e dos resultados, para efeitos da gestão.

Distingo dois patamares de análise:

?? no plano da contabilidade, o sistema usado deve assegurar que a) todos os custos são registrados, b) os custos são alocados aos programas/projetos e às políticas em curso e c) permite constituir "tableaux de bord"/demonstrativos de indicadores de gestão regulares, de preferência mensais; estes indicadores de gestão devem cobrir os aspectos financeiros e materiais da execução orçamentária (eficiência e ritmo de execução) e devem igualmente permitir avaliar o grau de satisfação dos objetivos fixados (eficácia - produção e o respectivo impacto);

?? o da gestão, que leva a aproveitar toda a informação assinalada, fornecida mensalmente pelo sistema contábil, para tomar as decisões que se impõem no plano da gestão, de modo a cumprir com os objetivos da entidade em causa e dos programas que esta tem a seu cargo.

Os casos dos EUA e do Reino Unido são bons exemplos destes métodos. Através dos sites que indiquei na documentação do Seminário, pode pesquisar estas matérias e comprovar quanto lhe disse.

P. A avaliação de resultados está associada à definição de metas factíveis de medição e, assim, associada a indicadores de desempenho ou resultado. Como garantir a participação social na elaboração e fixação dessas metas e indicadores?

R. Interessantíssima pergunta, muito obrigado.

De fato, eu poderia ter respondido por antecipação a essa pergunta se não tivesse passado por cima do método "Balanced scorecard", usado nos EUA, sem o desenvolver como deveria, e apenas por falta de tempo.

Essa é uma questão "de ponta", corresponde às últimas melhorias introduzidas nesses métodos de definição de indicadores nos EUA (e também na França) e

tem implícito o reconhecimento de que a participação social na definição desses indicadores é um fator decisivo para melhorar a qualidade desses indicadores.

Essa participação deve exprimir-se segundo duas vertentes distintas:

?? a participação dos servidores diretamente envolvidos com a atividade desenvolvida e com os programas em curso de execução (pensemos, apenas como exemplos, na atividade de arrecadação: programas de combate á evasão fiscal ou de melhoria da imagem da Secretaria da Receita Federal; na saúde: programas de redução, numa determinada região, da lista de espera para operações de cirurgia ou de aumento do nº de doentes atendidos nas urgências, na educação: programas de aumento do nº de horas de aulas por professor ou de melhoria do aproveitamento escolar em determinadas disciplinas; na produção de estatísticas: programas de antecipação da publicação de estatísticas) tem-se traduzido, nas experiências conhecidas, em ganhos significativos na qualidade dos indicadores,

?? a participação dos clientes/beneficiários dos serviços públicos, através de pesquisas que permitam avaliar quais são os seus problemas e necessidades, o que esperam obter de determinados serviços, de que modo, a que horas, que preço estão disponíveis para pagar, etc.

Sugiro-lhe, para maior aprofundamento desta matéria, a pesquisa do site:

?? <http://oamweb.osec.doc.gov/bsc/guide.htm>

e considere-se à vontade para qualquer troca de impressões posterior.

P. Como se estabelece a responsabilização no orçamento francês que está estruturado em programas transversais? No Brasil, a tentativa de se implementar esse modelo de orçamento no Ministério da Educação revelou ingerência e dificuldade de identificação de competências e responsabilidades entre diferentes órgãos.

R. Devo começar por lhe pedir desculpa, pela resposta tão tardia à questão que colocou no seminário, sobre o modo como é efetuada a responsabilização, na experiência francesa, na gestão orçamentária dos programas transversais.

O ter atrasado (involuntariamente, forçado pelas circunstâncias em que tem decorrido o meu trabalho até aqui) a resposta, permitiu-me descobrir um alcance na sua pergunta, diretamente relacionado com a experiência brasileira dos programas multissetoriais, que certamente antes não me ocorreria.

Assim, a velha explicação/desculpa de que "mais vale tarde que nunca" recebeu uma ajuda inesperada com essa nuance adicional a acrescentar na resposta.

Assim:

?? a responsabilização nos programas transversais em França é contratualizada, fixando prémios aos gestores ou indexando parcialmente o seu vencimento anual à performance atingida na execução do programa; a má gestão ou a não realização dos objetivos do programa, se o gestor não conseguir provar que o seu insucesso se deveu a fatores excepcionais que afetaram a realização do programa, pode dar origem à demissão do gestor, com as conseqüências daí resultantes em termos de perda de rendimento e de afetação da imagem pública (os gestores são normalmente recrutados entre técnicos de elevada experiência e prestígio, pelo que tudo farão para não verem o seu prestígio manchado);

?? a capacidade de mobilização dos recursos atribuídos ao programa e relativos a ações incluídas no âmbito de outras entidades é resolvido porque a orçamentação é desde logo efetuada diretamente ao programa, que é a "unidade orçamentária de referência". Assim, o titular da entidade onde está a ação que compõe um programa gerido por outrem não se pode opor à sua execução nem à respectiva liberação dos recursos.

Existe ainda um mecanismo regular de correção, se o problema surgisse, que resulta das práticas regulares de informação, quantitativa e qualitativa, de execução orçamentária: a denúncia de obstrução à execução do programa, que desde logo não beneficia quem a pratica, já que o seu índice de realização

também vem afetado, apela à intervenção de correção do Ministro das Finanças e, com menor relevância objetiva no caso, ao controle do parlamento. Espero ter satisfeito a sua dúvida.

P. Bela resposta!! Alcançaste exatamente o teor da minha questão! Então, para ver se entendi bem, quer dizer que na França cada programa transversal apresenta vários gestores responsáveis ? cada um pertencente a uma área específica relacionada ao programa ? que gozam de competência compartilhada no alcance dos objetivos do programa? Nessa relação de interligação de competências, cada gestor é responsável por uma gama de resultados específicos para que sejam alcançados satisfatoriamente os resultados globais preconizados pelo programa? E são esses resultados específicos que são contratualizados entre os diferentes órgãos envolvidos na implementação do programa transversal? Ainda, se a dotação orçamentária é destinada diretamente ao programa, como são alocados os recursos correspondentes à ação de cada órgão diverso envolvido? As competências e aporte de recursos são contratualizados entre os órgãos, é isso? Se positiva a resposta, qual é o instrumento de contratualização utilizado? Que características apresenta? Existe regulamentação que o oriente? Sinto-me até encabulada pois respondi sua resposta com mais um punhado de perguntas, mas é porque não poderia deixar de tentar absorver um pouquinho mais do admirável conhecimento que demonstra. Muitíssimo obrigada!

R. A nossa língua, afinal, não é assim tão comum, a ponto de nos pregar a partida do "mau entendimento" ? ou mais exatamente, visto que estamos a falar de França, de "nuances" de entendimento. Vamos lá a ver se desta vez consigo ser claro:

1. A França estrutura hoje o seu Orçamento em cerca de 45 missões e 150 programas;
2. A missão é a unidade de voto no Parlamento; quer isso dizer que os créditos são abertos dentro da missão, por programa, sem controle do Parlamento; este controle só incide sobre a Performance dos Programas;

3. As missões são plurissetoriais e pluriministeriais; os programas podem abranger várias entidades mas situam-se sempre na esfera estreita do ministério;
4. O programa é a unidade de orçamentação por excelência. Além da orçamentação dos programas, verifica-se, também, a “orçamentação normal” das entidades, em relação à atividade que não se inclui nos programas. A avaliação de desempenho cobre com idêntico rigor os programas e as entidades;
5. Postas estas definições, falta dizer ? e tal parece lógico ? que o gestor do programa, coincidindo ou não com o gestor de entidade, tem o privilégio, por simples mecanismo técnico de execução orçamentária, já que o programa tem prioridade de mobilização de recursos, de desencadear a execução da ação, ainda que dependente de outra entidade. O sistema de avaliação permanente, regular, e não apenas no final do ano, controlado por comitês interministeriais e pelos próprios decisores políticos ao longo do ano, detecta e resolve as eventuais resistências de outros gerentes;
6. Sei que não respondi a todas as suas perguntas concretas. Mas acredito que o quadro que desenhei, com as definições que expus, a ajudarão a encontrar essas respostas.

P. Quais são as grandes inovações proporcionadas pelo “Accrual Accounting”? De que forma ele permite o cálculo dos custos dos programas governamentais? Quais as conseqüências para a estrutura do orçamento da adoção do “Accrual Accounting”?

R. O método "accrual accounting" não é mais do que uma opção contábil, opção referente ao modo como se registram as operações na contabilidade. Basicamente, existem duas opções: uma que estabelece o registro das operações numa "base cash", isto é, no momento em que ocorre o fluxo de pagamento ou de recebimento e outra que define o momento de realização do compromisso como o momento de registro das operações na contabilidade.

Esta diferença é importante dadas as conseqüências de uma e outra opção no plano da transparência orçamentária ? de fato, a primeira opção pode permitir malabarismos no apuramento do resultado orçamentário final, se os governos decidirem adiar pagamentos ou se existirem dívidas não registradas. Por essa razão, a esmagadora maioria dos países ocidentais impuseram a opção "accrual accounting"/princípio da especialização econômica, na linguagem técnica portuguesa, como método, o que permite a comparabilidade internacional dos resultados. Isto é particularmente importante, por exemplo, na União Européia, onde os países são "obrigados" a apresentar um déficit orçamentário inferior a 3% do respectivo PIB. Ora imagine se cada país escolhe o método que queira ... torna-se impossível qualquer comparação credível.

Apenas como exemplo, a França mantém os dois métodos, o baseado em cash para o Orçamento (numa óptica financeira e de tesouraria) e o de "accrual" para a contabilidade nacional, que apura o déficit anual, internacionalmente comparável. Espero ter respondido cabalmente à sua pergunta.

P. Qual o papel dos tribunais de contas na avaliação de resultados nos vários países analisados: EUA, França e Reino Unido?

R. Colocou-me uma pergunta para a qual, confesso, não tenho uma resposta segura. De fato, não conheço, em pormenor, a situação de todos os países e vou procurar informar-me melhor para lhe responder depois.

A idéia que eu tenho, a carecer, repito, de um aprofundamento, é de que em geral os Tribunais de Contas se situam mais no plano da análise da regularidade da situação financeira e dos métodos e mecanismos de gestão. A este nível de análise, os seus pareceres são normalmente muito respeitados pelos políticos e gestores.

Já quanto à avaliação da performance e do grau de satisfação dos objetivos, creio que os seus pareceres não dispõem, em geral, do mesmo poder de influência.

Mas, repito, vou procurar fundamentar melhor esta opinião, que não quis evitar, apesar de reconhecer que é matéria que necessito de conhecer melhor. Pelo

estímulo que me deu, agradeço a pergunta e deixo-lhe os meus melhores cumprimentos.

P. Quais as conseqüências para os gestores quando os resultados previstos não são alcançados?

R. De fato, a responsabilidade dos gestores (tanto de programas, como de entidades públicas) tem conseqüências em vários níveis, dos quais destaco:

?? Financeiras ? prêmios monetários pelos resultados positivos obtidos. Em alguns casos, o prêmio é um componente forte das expectativas de remuneração anual dos gestores, o que representa um estímulo muito importante a uma gestão dirigida à satisfação dos objetivos. A assinatura de contratos ou cartas de missão, em que se fixam esses objetivos e essas condições remuneratórias condicionadas ao sucesso da gestão, é prática corrente.

?? Exercício do cargo ? a má performance, quando se entenda que é da responsabilidade do gestor e não fruto de condições desfavoráveis excepcionais, impeditivas de uma gestão normal, como inicialmente previsto, acarreta a perda do cargo.

?? Imagem pessoal ? os gestores sabem que a sua imagem de prestígio técnico está em jogo e, assim, são levados a fazer todos os esforços para serem bem sucedidos. Recordo que a tendência ? pelo menos, cada vez mais anunciada em todos os países ? é cada vez mais a de nomear pessoas pelo seu prestígio técnico e de gestão e não tanto pela filiação político-partidária.

Espero ter respondido à sua pergunta. Mas sinta-se livre para insistir, se algum aspecto lhe parecer ainda justificativo de outra troca de palavras.

P. De acordo com a sua experiência, há alguma intervenção semelhante às nossas (no Brasil) emendas parlamentares? Qual a sua opinião sobre tais emendas?

R. Creio que a sua pergunta sofre a influência da realidade brasileira e, "quixá", dos últimos acontecimentos conhecidos sob o nome de "operação sanguessuga". Entendo que esses fatos não devem beliscar a definição de modelos de raiz democrática que atribuem uma atuação marcante aos parlamentos. Justamente, defendo que os maus exemplos devem fundamentar a introdução de alterações que assegurem o melhor funcionamento das instituições e inibam a ocorrência de decisões enviesadas, norteadas apenas por interesses particulares em prejuízo do interesse nacional.

Este assunto tem dois aspectos de caráter técnico (com óbvia dimensão política também) interessantes:

?? primeiro, há uma regra orçamentária de ouro (que no caso em estudo corre o risco de ser freqüentemente ultrapassada) que faz com que as alterações orçamentárias que impliquem aumento de despesa dependam da aprovação, por voto majoritário, dos parlamentos. O voto majoritário não deve ser substituído pela aprovação por parte de uma comissão parlamentar, cujo papel se limita, em todos os casos que conheço, a analisar, articular, chegar a consenso, enfim, selecionar entre múltiplas propostas e submetê-las, depois, à aprovação de todos os parlamentares ou congressistas, conforme o caso.

?? em segundo lugar, os mecanismos de propositura de alteração orçamentária, por iniciativa individual, devem respeitar um duplo crivo, que resulta, por um lado, da sujeição a uma lógica de grupo parlamentar e, por outro, da integração/articulação das propostas apresentadas com os objetivos estratégicos (nacionais e setoriais). Este segundo crivo impede que os orçamentos sejam desvirtuados sob o efeito de múltiplas intervenções/emendas parlamentares, garantindo, assim, que o jogo

democrático se exerça, com a possibilidade de os governos serem realmente avaliados pelo desempenho dos orçamentos que *quiseram implementar e que correspondem às suas orientações políticas*.

Finalmente, os desvios de percurso não devem fazer oscilar o pilar democrático de qualquer sistema orçamentário, que é o equilíbrio (qualquer que seja esse equilíbrio, por vezes mais para o lado do Parlamento, nos regimes semi-parlamentares ou do Presidente, nos regimes presidencialistas) entre poderes de soberania.

A atuação do parlamento tende, em todo o mundo ocidental, a ser reforçada e a ganhar nova amplitude de exercício nas seguintes atividades:

- ?? na aprovação do Orçamento (falo do orçamento como um conjunto de documentos que contêm a definição estratégica plurianual dos países para um futuro de 3 a 5 anos, o orçamento propriamente dito, e os planos de performance, em que os governos se comprometem a atingir determinados objetivos), e na possibilidade de introduzirem alterações, com algumas limitações;
- ?? na avaliação da performance (pública) do orçamento, responsabilizando os governos pela realização ou não dos objetivos que fixou com o orçamento;
- ?? no acompanhamento da execução orçamentária;
- ?? na aprovação e acompanhamentos de assuntos que, por vezes, dão origem a "contas de exceção/orçamentos específicos", como é o caso das pensões.

Obrigado por me ter permitido abordar este assunto, que é um dos mais estimulantes na problemática orçamentária, com aspectos técnicos e políticos muito interessantes.

P. Em relação à regra de ouro (Reino Unido) pode-se supor que certos investimentos implicam em aumento das despesas correntes em exercícios posteriores, por exemplo, a expansão de sistemas de transporte, serviços de

saúde e de educação. Como se operacionaliza o re-equilíbrio destes custos no orçamento? É pressuposto que o incremento de custeio deva ser absorvido por concessões e parcerias com o setor privado? Como se verifica na experiência internacional?

R. A sua pergunta levanta alguns aspectos interessantes, que vou procurar abordar de modo sintético:

- ?? primeiro, o orçamento tem sempre uma visão anual, que é a única que possui um caráter mais rígido/impositivo: no exercício do ano em causa, a aprovação orçamentária possui essas características; para os anos seguintes, a aprovação orçamentária é mais estratégica e de enquadramento financeiro geral;
- ?? assim sendo, a regra de ouro aplica-se exclusivamente ao exercício desse ano, para o qual a aprovação parlamentar possui esse caráter de rigidez;
- ?? naturalmente, os investimentos (sobretudo quando se trata de investimentos de expansão de capacidade e que não se limitam a reparar, manter, substituir equipamentos ou infra-estrutura obsoleta ou que atingiram o limite de vida útil) originam muitas vezes aumento de custos de funcionamento, mas esses acréscimos devem estar previstos quando da elaboração dos orçamentos plurianuais, garantindo-se, assim, a "ligação" com o futuro ao mesmo tempo em que se obtém logo a aprovação "de princípio";
- ?? finalmente, há um fator adicional de equilíbrio: é permitido, em alguns casos devidamente justificados, que se proceda à associação, aos custos de investimento, de custos de funcionamento que, pelo seu acréscimo marginal e pela sua total "fusão" com os investimentos, assim se possam considerar.

Falo sobretudo da experiência inglesa, onde essa "regra de ouro" existe com ... essa força.

P. Como implementar maior responsabilidade e liberdade na gestão, frente a um elevado índice de corrupção e a um arcabouço jurídico ultrapassado, associado a uma justiça morosa?

R. Permita-me que confesse que a sua pergunta no Seminário citado me surpreendeu. A forma como a redigiu parece supor que só admite responsabilidade penal para os gestores e que a liberdade de gestão só pode conduzir a atos que incorram nesse tipo de responsabilidade. Não quero, todavia, situar-me nesse ângulo de análise, apenas porque, por um lado, essas questões estão devidamente regulamentadas e têm um foro próprio onde são tratadas, por outro, porque estão claramente deslocadas em relação ao tema que me preocupa que é o "orçamentário".

Falemos, então, do problema da liberdade de gestão versus responsabilidade de gestão. O que hoje se defende, quase universalmente, nos países ocidentais é que os gestores públicos, muito à semelhança do que acontece no setor privado, sejam avaliados por objetivos, disponham de liberdade de gestão e sejam responsabilizados pelos resultados que alcançam, pela eficiência com que usam os recursos públicos e pelo modo eficaz com que resolvem e satisfazem as necessidades dos cidadãos e/ou do país.

Ora, essa responsabilidade tem três formas de expressão:

- ?? Financeira - prêmio monetário ou indexação parcial do salário anual pelo sucesso na obtenção dos resultados previstos;
- ?? Perda de emprego ? se os resultados não forem atingidos por incapacidade de gestão atribuível ao gestor;
- ?? Imagem pública ? os gestores, normalmente recrutados entre personalidades de prestígio, não estão interessados em não alcançar os objetivos, sob pena de demissão e de perda de prestígio.

Finalmente, uma última nota para referir que as distorções decorrentes de "má governança", os fenômenos de sobreposição dos interesses particulares acima

dos interesses nacionais ou quaisquer outros acontecimentos que conduzam a adulterar a neutralidade e aisenção das instituições públicas não devem ter como consequência a desistência de buscar soluções que parecem mais perfeitas e ... mais inibidoras desses desvios. Embora pense que a freqüente ocorrência desse tipo de fenômeno: a) torna mais difícil a aplicação de reformas, nas quais a transparência, a informação e a responsabilidade são características marcantes e b) exige maior consciência nacional e firme liderança política.

P. Plano plurianual e orçamento de três anos. Qual a diferença entre orçamento e plano? Programas são só finalísticos? E as despesas de pessoal e custeio para a realização das ações previstas no programa, como são alocadas? Os acordos de prestação de serviço são ligados aos custos e ao orçamento do órgão?

A distribuição dos recursos orçamentários/financeiros para custeio e pessoal está embutida nos programas ou são recursos destinados à parte, para cada ministério? Os programas são só finalísticos ou tem programas meio?

R. Vou procurar responder com texto corrido às suas várias perguntas, que classifico em duas áreas essenciais:

- Planejamento versus programação, plurianual e anual;
- Programas: natureza e composição.

1. Planos versus Orçamentos, plurianualidade versus anualidade: quer os planos de atividade, que definem as políticas, as medidas, as ações e os programas previstos, quer os orçamentos, que alocam recursos (a tudo isso), são apresentados numa perspectiva plurianual e obtêm uma "aprovação de princípio", quase diria, estratégica, do parlamento. Todavia, a perspectiva anual, isto é, o orçamento anual obtêm um voto vinculativo, "impositivo", do parlamento.

Recordo-lhe a documentação distribuída quando da minha primeira palestra: os "slides" que apontavam para a interligação (matricial) desejável entre planejamento estratégico, programação, orçamentação e avaliação apontavam para essa necessidade de interligação permanente em todos os níveis

hierárquicos da ação pública. Ora, deve ser garantida essa correspondência entre a alocação dos recursos do orçamento e as políticas, as medidas, os programas, os projetos constantes do plano. O mesmo raciocínio se aplica ao processo de avaliação. Programação versus orçamentação versus avaliação: a correspondência, a ligação integrada desses três patamares de atuação é a chave do sucesso de implantação de qualquer reforma.

Na Inglaterra, caso que referiu, cada entidade pública deve apresentar:

- ?? Planos estratégicos plurianuais alinhados com os objetivos estratégicos do país, a três anos, que são revistos a cada dois anos. Os programas que os integram apresentam em detalhe a integralidade dos custos associados á sua realização.
- ?? Orçamentos plurianuais, com maior detalhe para o ano que recolhe o voto no parlamento.
- ?? Planos de prestação de serviços, que contêm os objetivos e as metas que a entidade se compromete a atingir (existe vasta documentação sobre esta matéria de escolha dos indicadores e das metas: quem define e quem aprova; como devem ser elaborados; que natureza dispõem; como e com que regularidade são medidos; etc) Podem ser vistos a este propósito os seguintes sites:

www.dh.gov.uk/publicationsandstatistics ou

www.hm-treasury.gov.uk/documents/publicspendingandservices

2. A articulação dos planos nacionais de cada país com o planeamento e a programação da União Europeia faz-se sem dificuldade. Em primeiro lugar, os Estados têm total autonomia nas suas finanças/contas públicas. Os pontos de articulação (no plano orçamentário e financeiro) resumem-se aos movimentos e fluxos de recursos: por um lado, às contribuições dos Estados para o Orçamento da União Europeia, por outro, aos recursos recebidos no âmbito dos vários Fundos Comunitários. As eventuais diferenças de horizonte temporal de perspectiva de orçamentação nunca colocam grande problema de

articulação, até porque existem mecanismos de correção anual de eventuais discrepâncias no orçamento da União Européia.

Espero ter satisfeito a sua pergunta, mas não hesite em me contatar se não se sentir esclarecida ou se achar que há outros aspectos que gostaria de debater.

P. É possível implementar uma reforma orçamentária orientada para resultados em um país onde o orçamento é de natureza autorizativa e não impositiva, e onde o regime presidencialista é forte, como no caso do Brasil?

R. Quero começar por agradecer a sua pergunta, que coloca a questão clássica de saber se a aplicação, com sucesso, daquelas que parecem ser as melhores soluções técnicas depende das características dos regimes políticos.

Eu mantenho a opinião de que, mais do que as características do regime, são as condições práticas de exercício da governança, os modelos de liderança existentes, a formação técnica e a atitude das pessoas que condicionam o sucesso ou insucesso dessas melhores soluções.

Ora, eu penso que hoje existem modelos técnicos de gestão pública, de programação e orçamentação e de avaliação de resultados que podem ser aplicados em qualquer regime político. O que está em causa, realmente, é saber se um país a) tem liderança, capaz de definir e mobilizar os recursos e as energias nacionais para objetivos e programas estratégicos de âmbito nacional e capaz de impor, generalizadamente, uma cultura de reforma e de mudança, b) se busca práticas de boa governança, garantindo que o interesse nacional se sobreponha sempre aos interesses particulares ou que a tomada de decisão respeite o necessário equilíbrio de poderes e de interesses, c) se a transparência, quer na decisão política, quer na alocação de recursos (executada através do orçamento), é uma característica dominante e ... culturalmente aceita.

Um dos países onde a avaliação de resultados, em termos mais gerais, a avaliação da performance da ação pública, foi mais longe, é justamente os EUA, que é um país presidencialista. O mesmo comentário pode ser aplicado ao Reino Unido, que é parlamentarista. Idem quanto à França. Logo, não é o regime que

está em causa, mas aquilo que hoje é entendido por "*boa governança*", de par com a cultura do interesse nacional e a capacidade de liderança.

Também, na dicotomia "orçamento autorizativo versus orçamento impositivo", se pode estender o raciocínio anterior.

Acresce que os modelos de avaliação de performance, hoje conhecidos, contêm suficiente flexibilidade técnica para se adaptarem às especificidades ou às "nuances" próprias de cada regime.

O que tem que existir é conscientização de que a ação pública deve ser transparente, que os parlamentos e a opinião pública devem ser informados do modo como os recursos públicos, resultantes dos impostos que os cidadãos pagam, são utilizados e determinação para aplicar os modelos técnicos de avaliação de performance e de informação pública que hoje estão disponíveis.

Mantenho-me à sua disposição para qualquer troca adicional de pontos de vista e aceite os meus cordiais cumprimentos

P. No caso em estudo, parece-nos mais clara a eficiência de um sistema de gestão orçamentária centralizada. Por outro lado, a centralização do planeamento ainda é muito influenciada pela autonomia dos diversos órgãos setoriais na proposição de iniciativas e projetos. É possível determinar-se um limite eficiente entre centralização e descentralização da proposição de programas e projetos no sentido de se promover uma gestão orientada por resultados visando à efetividade de políticas públicas?

R. Acho interessante a sua questão sobre eficiência versus gestão orçamentária centralizada. Creio que, nesta matéria, existem dois níveis claramente distintos:

?? Um mais macro(econômico), que aconselha, direi mesmo que exige, a centralização da gestão orçamentária, e que vem na seqüência de princípios orçamentários fundamentais como são a unidade e a universalidade. O Estado não pode perder a função central e centralizada de definição das políticas e das regras de financiamento e de alocação de recursos públicos, de acompanhamento e controle dos gastos públicos e de avaliação da qualidade dos gastos e dos impactos dele resultantes.

?? Outro mais micro, ao nível da agência/entidade pública, onde a liberdade e responsabilidade de gestão é cada vez mais a palavra de ordem em todos os países ocidentais. Esta maior flexibilidade de gestão no nível de cada entidade, orientada numa perspectiva plurianual estratégica, por objetivos, e baseada em novos modelos de gestão e em sistemas contábeis e de informação mais modernos e rigorosos, próximos ou equiparados aos existentes no setor privado, não tem outro objetivo que não seja o de melhorar a performance pública.

Não vejo, assim, nenhuma incompatibilidade entre uma gestão orçamentária centralizada e uma gestão eficiente ao nível de cada entidade (ou programa, se esta for a realidade estruturante do orçamento, como também é uma tendência dos ditos países ocidentais).

Não obstante, para que a liberdade de gestão não se torne caótica e, sobretudo, para que a transparência da ação e do gasto público e a informação ao parlamento e à opinião pública sejam garantidas é necessário que exista um controle central de avaliação de performance, suportado em auditorias independentes regulares.

P. Quais experiências concretas podem ser citadas sobre a flexibilização da execução dos orçamentos e quais as principais características desta flexibilização?

R. Lamento não ter respondido de uma só vez a todas as suas perguntas ? lapso meu, que deveria ter imaginado a existência de mais do que uma questão por pessoa. Mas acho que o mais importante é que a sua questão, sobre experiências concretas de flexibilização da execução orçamentária, não fique sem resposta.

Em primeiro lugar, convém precisar que essa problemática da flexibilização se pode equacionar:

?? a diferentes patamares da execução orçamentária ? ministério, entidade pública, programa;

?? em função da natureza da despesa

diferindo os graus de flexibilização de país para país e consoante o "ponto de análise" em que nos encontremos.

Sugiro que consulte os seguintes sites:

?? França:

www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/lof/axes-reform.shtml

e

www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/lof/responsabilisation-gestionnaires.shtml

?? Reino Unido:

www.hm-treasury.gov.uk/Spending_Review/spend_plancontrol.cfm;

Sugiro, ainda, que procure o seguinte documento: "HM Treasury - Government Accounting 2000: A Guide on Accounting and Financial Procedures for use of Government Departments".

A minha opinião pessoal, nesta matéria, é que a flexibilização deve ser definida e pode ter graus diferentes de abertura, ponto a ponto, em cada país. Mas tendo a dizer, por formação pessoal, e com uma opinião que comporta a maior subjetividade, que:

?? a flexibilidade deve ser definida em função dos níveis de localização da responsabilização contratualizada. Quero dizer, se for o ministro que é o responsável e pode ser responsabilizado, em função de contrato ou carta de missão que tenha assinado e que o vincule à satisfação de determinados objetivos e à obtenção de determinados resultados nos programas que ele controla, então ele deve dispor de flexibilidade para gerir, numa perspectiva matricial, simultaneamente plurianual, por programa e ação e por classificação funcional, a alocação e a aplicação dos recursos atribuídos ao ministério;

?? se essa responsabilidade for contratualizada ao nível do gestor da entidade pública ou do gestor do programa, então, de forma idêntica,

também a esse nível deve existir flexibilidade na alocação de recursos e na obtenção de meios;

?? algumas regras de restrição devem sempre ser definidas, numa "lógica macro", que impeçam, apenas como exemplo, a) exceder as despesas previstas com pessoal, b) transferir dotações do orçamento de capital para o orçamento de funcionamento, c) exceder globalmente o volume de recursos alocados a despesas de funcionamento, mas permitindo a transferência interna entre rubricas, d) aumentar o endividamento, a não ser para financiar investimento.

Em resumo, acho que a flexibilidade de gestão não pode ser absoluta, antes deve ser limitada por algumas regras de restrição, deve ser concedida especialmente nos patamares de contratualização da gestão, e deve ser avaliada e definida caso a caso, em função também das experiências de cada país e, sobretudo, deixe-me dar ênfase a este aspecto, em função *da cultura e da qualidade geral da governança*.

Uma vez mais, fico à sua inteira disposição para qualquer troca de opiniões futura.

P. Na ocasião da formulação e pactuação do PPA qual é o papel efetivo da SOF e da SPI na definição e delineamento dos programas administrados por cada ministério? Essas secretarias têm realmente poder de influenciar e orientar essa formulação de programas?

R. Inicialmente, minhas desculpas pelo atraso na resposta à sua pergunta. Com vistas a facilitar o entendimento e reavivar sua memória, transcrevo o teor da indagação: "Na ocasião da formulação e pactuação do PPA qual é o papel efetivo da SOF e da SPI na definição e delineamento dos programas administrativos por cada ministério? Essas secretarias têm realmente poder de influenciar e orientar essa formulação de programas? Se positiva a resposta, por que continuam existindo "programas tema" e "programas instituição", dado que

as referidas secretarias, acredito eu, dispõem de conhecimento técnico para subsidiar a elaboração de programas que representam problemas?".

Cabe ressaltar que a dificuldade reside na própria concepção do PPA, que apesar do discurso, é cada vez mais "orçamentário" (desce até o nível de ação orçamentária) e menos estratégico. Sendo assim, o seu caráter exaustivo (característica de orçamento) leva à existência de um número excessivo de programas (mais de 300), o que praticamente impede que tais programas efetivamente se vinculem ao enfrentamento de um problema, aproveitamento de uma oportunidade ou mesmo atendimento de uma suposta demanda da sociedade. É fora de qualquer racionalidade lidar simultaneamente com mais de trezentos programas, em um plano que se propõe ser estratégico. Assim, essa exaustividade do PPA, em larga medida, é que conduz à existência dos "programas tema" ou "programas instituição", dentre outros não vinculados a problemas.

Na verdade não há como ser orçamentário e, portanto, exaustivo, ao mesmo tempo que estratégico e fundamentado em problemas, condição esta que requereria do PPA que fosse seletivo. Entendo que deva ser seletivo e estratégico, reduzindo-se drasticamente o número de programas, e sendo todos eles derivados da seleção dos problemas a serem enfrentados. Seriam os programas estratégicos. Os demais programas só figurariam no orçamento, e junto com os programas estratégicos, comporiam a peça orçamentária, essa sim, exaustiva. Em termos de detalhamento, o PPA pararia nos programas e o orçamento começaria nos programas.

Naturalmente que essas minhas observações são de cunho pessoal, havendo, ainda, um longo e tortuoso caminho a percorrer, que envolve discussões no âmbito do sistema federal de planejamento e orçamento e com estados e municípios. Dessas etapas, além da indispensável releitura do texto constitucional no que se refere à conceituação do PPA, pode até se evidenciar a necessidade de mudança na própria Constituição.

Espero ter respondido ao seu questionamento. Independentemente, coloco-me à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais que se fizerem necessários (*Resposta dada por Fabiano Garcia Core*).

P. Quais mecanismos/ferramentas que foram utilizados para a definição de indicadores de impacto para os programas transversais, típicos das políticas de desenvolvimento regional, sub-regional e local?

R. Deduzi da sua pergunta sobre indicadores de impacto nos programas transversais dirigidos ao reforço da coesão territorial, dois aspectos distintos:

?? primeiro, relativos aos mecanismos de definição ? no caso francês, os indicadores resultam do estudo de equipas pluridisciplinares e contêm sempre uma análise do passado, baseada nos indicadores propostos, para garantir a avaliação das melhorias obtidas;

?? segundo, relativos aos próprios indicadores de per si ? neste caso, apenas lhe posso sugerir que pesquise os seguintes sites:

França:

www.minefi.gouv.fr/lolf/1_2_5.htm (onde é 5, usar 6, 7 ou 14) ou

http://alize.finances.gouv.fr/budget/plf2006/aide/pdf/guide_performance.pdf

EUA:

www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2005/part.htm ou

www.omb.gov/part