

RICARDO ALFREDO RIBEIRO BEZERRA

TEMA: PROMOVENDO A QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO

**TÍTULO: INCENTIVOS PARA A PROMOÇÃO DA QUALIDADE DO
GASTO PÚBLICO:
FORTALECENDO O VÍNCULO ENTRE RECURSOS E RESULTADOS**

Brasília-DF
2008

TEMA: PROMOVENDO A QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO

**TÍTULO: INCENTIVOS PARA A PROMOÇÃO DA QUALIDADE DO
GASTO PÚBLICO:
FORTALECENDO O VÍNCULO ENTRE RECURSOS E RESULTADOS**

Monografia apresentada ao Prêmio SOF
de Monografias da Secretaria de
Orçamento Federal do Ministério do
Planejamento, Orçamento e Gestão

Brasília-DF
2008

RESUMO

As novas idéias de reforma de gestão perderam impulso ao longo do tempo, mas o argumento da qualidade dos serviços públicos continua até hoje a seduzir aqueles que julgam que o Estado deve usar os limitados recursos disponíveis de uma maneira melhor e mais eficiente. Nesse sentido, um dos principais desafios a serem enfrentados pelo nosso país é reestruturar o sistema orçamentário, de modo a promover a eficiência da prestação de serviços, mediante procedimentos que ofereçam incentivos para aumentar a produtividade. O presente trabalho tem por finalidade esclarecer esses incentivos envolvidos no modelo voltado para resultados. Uma característica chave do novo enfoque é o reconhecimento de que, se o que importa é o desempenho, os objetivos do processo orçamentário devem possibilitar que a boa gestão orçamentária seja recompensada tanto quanto a má seja penalizada. Não se trata apenas de uma questão teórica como poderia parecer à primeira vista. Cada vez mais os cidadãos contribuintes e usuários dos serviços públicos se apercebem que os impostos pagos não têm contrapartida equivalente nos serviços ofertados pelo Estado. Que a razão dos serviços públicos precários, entre outros problemas, provém de um Estado que reflete mais a forma do que os resultados. A metodologia utilizada para sua elaboração foi meramente analítica, a partir da observação do funcionamento do sistema orçamentário e da leitura do arcabouço teórico que lhe dá suporte. Como subsídio para visualização dos principais problemas desse sistema, utilizou-se o detalhamento apontado pelo trabalho de dois autores que retrataram o modelo orçamentário federal. Os resultados mostraram a necessidade de uma estreita articulação entre planejamento, orçamento, programação e avaliação, e de flexibilização com exigência de maior responsabilidade por parte dos gestores. Contudo, essas

medidas não conseguem estabelecer o fio condutor do processo de mudança para um modelo voltado para resultados. Isso porque não é posto em evidência os aspectos ligados à motivação que atuam no sistema orçamentário. Assim, primeiramente, mostrou-se que a motivação externa deve dar mais ênfase à configuração da força básica “de cima para baixo”, pressionando para que o processo decisório, gerencial e operacional passe a se concentrar nos resultados, de forma a mudar a cultura tradicional focada nos meios. Verificou-se que não há clareza por parte dos dirigentes e políticos de que a fraca performance do gasto público esteja correlacionada com a falta de sentido estratégico no sistema orçamentário. Também que o sistema orçamentário é fortemente centralizado e direcionado aos meios, tendo como conseqüência pouca flexibilidade gerencial. E, finalmente, que as reformas orçamentárias mexem com o equilíbrio entre instituições e centros de poder, já que alteram regras e mecanismos de decisão. Daí a necessidade de uma abordagem gradual incorporando experiências bem sucedidas. Concluiu-se que a manutenção do atual modelo orçamentário direcionado aos meios, sem reformas, tende a colocar em xeque o cidadão, que não participa dos resultados de um Estado que arrecada para prestar serviços de qualidade à sociedade.

Palavras-Chave

Gestão, recursos públicos, reorientação, processo orçamentário, incentivos

ÍNDICE

I - INTRODUÇÃO.....	5
II - REFORMA GERENCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	8
III - SISTEMA ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO.....	10
III.1 MARCO LEGAL	10
III.2 PLANO.....	11
III.3 ORÇAMENTO	15
III.4 DIFICULDADE DE INTEGRAÇÃO PLANO E ORÇAMENTO.....	17
III.5 FORMALISMO NAS INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS.....	24
IV - ESTUDO DE CASO SOBRE O SISTEMA ORÇAMENTO BRASILEIRO	29
VI - FORTALECENDO O VÍNCULO ENTRE RECURSOS E RESULTADOS	39
VII - CONCLUSÃO	47
VIII - REFERÊNCIAS	49

Bresser Pereira, ao falar sobre o teor de uma conversa que teve com certo diretor da administração federal dos Estados Unidos, este lhe teria feito o seguinte comentário: “o segredo da sua ação estava no fato de seu escritório estar ao lado do escritório do diretor do Orçamento”.

I - INTRODUÇÃO

A crise do Estado e a globalização redefiniram as funções e o papel do Estado nos anos 90. No Brasil, esse movimento tomou forma, em 1995, com o estabelecimento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, documento que orientava a ação reformadora do governo, ao definir as instituições e as diretrizes para a implantação de uma administração pública gerencial no país.

As novas idéias de reforma de gestão, com vistas principalmente a transformar a administração pública burocrática em gerencial, com mais autonomia e mais responsabilidades aos gestores, perderam impulso ao longo do tempo, mas o argumento da qualidade dos serviços públicos continua até hoje a seduzir aqueles que julgam que o Estado deve usar os limitados recursos disponíveis de uma maneira melhor e mais eficiente.

Nesse sentido, um dos principais desafios a serem enfrentados pelo nosso país é reestruturar o sistema orçamentário, de modo a promover a eficiência da prestação de serviços, mediante procedimentos que ofereçam incentivos para aumentar a produtividade.

O presente trabalho tem por finalidade esclarecer esses incentivos envolvidos no modelo voltado para resultados. Uma característica chave do novo enfoque é o reconhecimento de que, se o que importa é o desempenho, os objetivos do processo orçamentário devem possibilitar que a boa gestão orçamentária seja recompensada tanto quanto a má seja penalizada.

Não se trata apenas de uma questão teórica como poderia parecer à primeira vista. Cada vez mais os cidadãos contribuintes e usuários dos serviços públicos se apercebem que os impostos pagos não têm contrapartida equivalente nos serviços ofertados pelo Estado. Que a razão dos serviços públicos precários, entre outros problemas, provém de um Estado que reflete mais a forma do que os resultados. Como resultado disso, o modelo de gestão no Brasil é altamente centralizador, com recortes nítidos de falta de coordenação, o que acarreta dificuldade na priorização das ações de governo.

Maior eficácia alocativa dos recursos públicos pressupõe uma reorientação do processo orçamentário, de modo que se tenha tanto um alinhamento estratégico quanto maior flexibilidade orçamentária, isto é, um modelo no qual os órgãos setoriais possam alocar livremente os itens de despesa e, ao mesmo tempo, serem cobrados pelos seus resultados. Para tanto, é essencial, como se diz lá fora, “deixar os gestores gerirem”, o que passa enfoque de gestão por resultados.

O primeiro tópico apresenta um breve histórico sobre a reforma do Estado. O objetivo é mostrar que, mesmo descentralizando atividades, criando organizações sociais e agências executivas, a reforma não logrou sucesso no controle por resultados, o qual, conceitualmente, está no cerne das discussões atuais sobre como tornar a gestão pública mais eficiente e mais responsável.

O segundo tópico descreve o sistema orçamentário brasileiro. Primeiramente é apresentado o marco legal do sistema, cujos instrumentos são a Lei Orçamentária Anual (LOA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA). Em seguida, são destacados diversos assuntos interligados com o processo orçamentário, quais sejam: Plano, Orçamento, integração do Plano com o Orçamento e formalismo nas instituições orçamentárias.

O terceiro tópico apresenta um estudo de Almeida e Nerosky (2006), sobre o sistema orçamentário brasileiro, no qual os autores comentam que a exigência de maior transparência dos gastos públicos constitui uma pressão constante sobre o governo, o que impõe a adoção de medidas reformistas visando assegurar aos cidadãos e aos seus representantes no Congresso Nacional o conhecimento de onde, como e com que finalidade são gastos os recursos públicos.

Por fim, o último tópico analisa os tipos de incentivos necessários para que o sistema orçamentário funcione adequadamente, a partir da constatação de que a avaliação negativa dos cidadãos contribuintes e usuários dos serviços públicos sobre a qualidade do gasto público federal não gera mudança no sentido de maior efetividade desses gastos.

II - REFORMA GERENCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nos anos 80, após a crise do endividamento internacional, surgiu a nova gestão pública (new public management), que visava, principalmente, conferir aos governos uma administração enxuta, mais efetiva e eficiente.

No Brasil, esse movimento tomou forma, em 1995, com o estabelecimento do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, documento que orientava a ação reformadora do governo, ao definir as instituições e as diretrizes para a implantação de uma administração pública gerencial no país.

O projeto de reforma visava, principalmente, redefinir as funções e o papel do Estado, pela redução de seu tamanho e de seu grau de interferência, e também aumentar a governabilidade e a governança, pelo fortalecimento da capacidade política do governo de intermediar interesses e da capacidade de tornar efetivas as decisões de governo.

Apesar de sua abrangência, a reforma gerencial se inspirou na gestão de empresas privadas e adotou a promoção de autonomia e accountability¹ como estratégia básica para atingir mais eficiência e qualidade na atividade pública, dada a complexidade dos problemas a serem enfrentados em um mundo em rápida transformação.

No decorrer de sua implementação, buscou-se, principalmente, descentralizar atividades, criar organizações sociais e agências executivas. Contudo, esses objetivos não lograram sucesso num tipo específico de accountability gerencial: o

¹ Accountability significa responsabilização.

controle por resultados, o qual, conceitualmente, está no cerne das discussões atuais sobre como tornar a gestão pública mais eficiente e mais responsável.

As novas idéias de reforma de gestão, com vistas principalmente a transformar a administração pública burocrática em gerencial, com mais autonomia e mais responsabilidades aos gestores, perderam impulso ao longo do tempo, mas o argumento da qualidade dos serviços públicos continua até hoje a seduzir aqueles que julgam que o Estado deve usar os limitados recursos disponíveis de uma maneira melhor e mais eficiente.

III - SISTEMA ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO

III.1 MARCO LEGAL

No tocante aos instrumentos de planejamento e orçamento, a Constituição de 1988 instituiu um modelo centralizado, de forma a impedir a excessiva fragmentação orçamentária diante de uma situação em que proliferavam as entidades descentralizadas dotadas de autonomia administrativo-financeira e enorme flexibilidade orçamentária.

O sistema orçamentário brasileiro é composto por três instrumentos principais: a Lei Orçamentária Anual (LOA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA).

O Plano Plurianual, que vigora por quatro anos, estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração federal para as despesas de capital e os programas de duração continuada, veiculando, portanto, um planejamento de médio prazo.

Por seu turno, a LDO é elaborada anualmente e objetiva detalhar as metas e prioridades da administração para o ano subsequente e orientar a elaboração da lei orçamentária anual.

Finalmente, a LOA estima as receitas e fixa as despesas de toda a administração pública federal para o ano subsequente, a partir dos parâmetros definidos pela LDO e em consonância com a programação do PPA. O sistema orçamentário brasileiro está definido nos arts. 165 a 169 da Constituição.

Contudo, essa ligação entre esses instrumentos é tão tênue que o orçamento federal, em si mesmo, quase prescinde inteiramente dos demais, a não ser pela necessidade de cumprimento dos parâmetros fiscais estabelecidos na LDO, já que os parâmetros estratégicos não têm tido utilidade prática ao longo dos anos. Assim, as alocações de recursos não seguem fielmente a estratégia do anexo de metas e prioridades da LDO.

Portanto, apesar de hierarquizado o sistema orçamentário, não está de maneira alguma integrado ou articulado, sendo que essa falta de coordenação acarreta enorme dificuldade na priorização das ações de governo.

III.2 PLANO

A Constituição estabelece que o Poder Executivo deve submeter à aprovação do Legislativo um Plano Plurianual (PPA), abrangendo quatro anos e contendo as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e para os programas de longa duração. O período de vigência do Plano encontra-se deslocado em relação ao mandato presidencial, de forma que, no primeiro ano de governo, o Presidente da República elabora o Plano para os próximos quatro anos.

O primeiro PPA (1991 a 1995) não teve o caráter de um plano, mas, sim, de consolidação de orçamentos, seguindo os moldes da legislação anterior.

O segundo PPA (1996 a 1999) teve como marco principal a implementação do Programa Brasil em Ação. Esse Programa surgiu da necessidade de se criar condições para a realização de investimentos básicos para o desenvolvimento

integrado do País. O primeiro passo foi a escolha, entre as ações do Plano Plurianual, de 42 empreendimentos estratégicos nas áreas de infra-estrutura econômica e desenvolvimento social.

Para cada empreendimento, foram definidos objetivos e metas claras a serem atingidas, programação física e financeira, controle de custos, prazos e qualidade. Foi designado um gerente responsável pela execução das metas. Ao gerente, coube a tarefa de organizar ações em várias áreas, mobilizar recursos, manter parcerias e superar obstáculos para a consecução dos objetivos.

Garcia (2000, p. 17) aponta que o lançamento do Programa Brasil em Ação (apenas seis meses após o PPA 1996/1999 ter sido aprovado), já sinalizava o não-comprometimento do governo com o PPA. Dessa forma, apesar da elaboração do Plano ter sido precedida por amplo processo de discussão no âmbito do governo federal, a prática revela sua precariedade enquanto instrumento de direção estratégica pública.

Assim, o Plano foi como que colocado de lado para que o Programa Brasil em Ação entrasse em cena. Mas, mesmo abarcando novas idéias, como a seleção de projetos prioritários, a criação da figura do gerente de projeto e a implantação do Sistema de Informações Gerenciais, enfrentou problemas, sendo que o principal deles, nas palavras de Garcia (2000, p. 18), “deriva da aplicação [sem sucesso] de um modelo de gestão empresarial à sistemática do trabalho do governo”.

Ainda segundo esse autor, discorrendo sobre o referido Programa, “se o modelo é empregado na gestão de projetos referentes a obras, tende a ser bem sucedido, pois estas dispõem de projetos técnicos detalhados, quase sempre são executadas por empresas privadas que têm por tradição fazer monitoramento

minucioso, com apuração de custos e cronograma bem fundamentado, entre outros. O mesmo não ocorre com atividades contínuas de governo (assistência à saúde, fiscalização, educação, pesquisas, combate às endemias, vigilância sanitária, etc.). Nestas, os processos não estão bem-estruturados como nas obras, não se dispõe de indicadores precisos e validados pela experiência, o número de variáveis relevantes é bem maior [...], e os atores sociais envolvidos podem não ter interesses convergentes”.

Portanto, conceitualmente, apesar desse modelo de gestão incorporar estratégias gerenciais, para que os gerentes pudessem efetivamente acompanhar os programas de governo era necessário, primeiramente, que estivessem comprometidos com resultados segundo o melhor equilíbrio entre custos, prazo e qualidade, o que de fato não ocorreu já que estes não tinham autonomia de atuação.

Um dos fatores que contribuiu muito para isso foi o caráter centralizador do sistema orçamentário brasileiro, em oposição ao modelo adotado pelos outros países de autonomização dos órgãos governamentais (descentralização), com a criação de agências controladoras e agências executivas.

O terceiro PPA (2000 a 2003), conhecido como “Avança Brasil”, estendeu a organização gerencial para todos os programas do governo federal, tendo como ponto de partida a experiência do Programa Brasil em Ação.

Essa perspectiva mais gerencial abrangeria a gestão contínua dos programas e de suas ações, a atribuição de responsabilidades e a avaliação e cobrança de resultados. O planejamento seria balizado pelos seguintes parâmetros (GARCIA, 2000, P. 24):

- estabelecimento de objetivos estratégicos;
- identificação de problemas a enfrentar ou de oportunidades a aproveitar, para alcançar os objetivos estratégicos;
- especificação das diferentes ações do programa, com identificação dos produtos que darão origem quando for o caso aos projetos e atividades;
- atribuição de indicadores aos objetivos (programas) e de metas aos produtos (projetos, atividades e outras ações);
- designação de gerentes por programas;
- avaliação da execução e dos resultados; e
- cobrança e prestação de contas por desempenho.

Os programas passaram a ser vistos como candidatos naturais para se transformarem em unidades autônomas de gestão, estando sob a responsabilidade de gerentes, pessoalmente identificados, que teriam o poder e autoridade para mobilizar os recursos requeridos para o desenvolvimento e execução de sua missão. A idéia era que os órgãos públicos fossem estruturados de acordo com os programas que estivessem inseridos em suas áreas de atuação.

Mas, ao longo da execução do Plano, a figura dos gerentes de programas acabou sendo absorvida pela estrutura organizacional dos ministérios, sendo-lhes retirado, pela falta de autonomia, a mobilidade e a capacidade de gerir adequadamente seus programas.

A perda da autonomia dos gerentes abalou a estrutura programática ao longo do período de execução desse PPA. Os programas continuavam a ser vistos como candidatos naturais para se transformarem em unidades autônomas de gestão,

estando sob a responsabilidade de gerentes. Entretanto, a unidade básica de gestão e alocação de recursos passou a ser a ação².

Assim, apesar de todo o esforço empreendido para fazer do programa do PPA um instrumento único de canalização da ação governamental, tal medida não logrou funcionar a contento. De fato, a estrutura programática, após sucessivas reformas, reteve apenas a idéia de agregação de ações no sistema orçamentário, apontando, dessa forma, que as mudanças efetuadas refletiram ao final somente reestruturações no contexto das classificações.

III.3 ORÇAMENTO

Segundo a definição de Manvel, (Apud MACHADO JR, 1962), “O orçamento é um plano que expressa em termos de dinheiro, para um período de tempo definido, o programa de operações do governo e os meios de financiamento desse programa”.

Trata-se de um instrumento por meio do qual o governo estima as receitas que irá arrecadar e fixa os gastos que espera realizar durante o ano. Nesse sentido, é uma peça na qual as políticas públicas são integradas no plano de ação do governo.

O Orçamento brasileiro tem três importantes dimensões. A primeira é a dimensão jurídica: o orçamento público é uma lei em todos os sentidos, no tocante à realização de despesas e à arrecadação de receitas. A elaboração e a aprovação do

² Ação orçamentária em oposição a programa

orçamento público seguem o processo legislativo de discussão, emenda, votação e sanção presidencial.

A segunda dimensão é a dimensão econômica. Por meio do Orçamento, o governo redistribui os recursos arrecadados da sociedade. Nesse sentido, ele é o principal instrumento para a viabilização das políticas públicas de distribuição de renda.

A terceira dimensão – a dimensão política – está caracterizada no processo de elaboração, aprovação e gestão do Orçamento, na medida em que são incorporados necessariamente interesses conflitantes da sociedade.

Quanto às suas funções, o Orçamento atualmente é fundamentalmente um instrumento de administração. Nesse sentido, auxilia o Executivo nas várias etapas do processo orçamentário: programação, execução e controle. A programação veicula a proposta de trabalho do governo (objetivos e metas), na medida em que o Orçamento é executado, sendo que o controle, inclusive político, por meio da atuação do Poder Legislativo, verifica a adequação dos meios utilizados, tanto físicos e financeiros, aos objetivos e metas perseguidos.

O tradicionalismo configura-se por uma orientação voltada para o controle em todas as suas formas, apesar das reformas e modernizações ocorridas ao longo do tempo. A predominância dessa orientação pode ser verificada atualmente com o estabelecimento de limites financeiros para as unidades orçamentárias no que se refere a determinados tipos despesas.

Contudo, conforme aponta Diamond (2005), “Em geral, não se acredita mais que os sistemas orçamentários tradicionais, baseados no controle detalhado de

curto prazo dos insumos, sejam eficientes para a promoção do bom desempenho do setor público, que por definição deveria se concentrar nos produtos e impactos decorrentes dos insumos”.

Além disso, o processo orçamentário brasileiro apresenta um conjunto complexo de restrições que reduz a eficiência operacional e de alocação de recursos, com os gerentes normalmente operando com responsabilidade excessivamente limitada sobre os resultados. Nesse contexto, torna-se cada vez mais necessário o fornecimento de maiores incentivos para que os gerentes se concentrem na possível melhoria da eficiência operacional e de alocação no nível da execução dos programas.

Ao analisar os principais desafios enfrentados pelas economias de mercado emergentes, Diamond (2005) afirma que “uma das reformas institucionais mais importantes é a reestruturação do sistema orçamentário”. E acrescenta que “um sistema orçamentário moderno deve (...) **promover a eficiência da prestação de serviços, mediante procedimentos que ofereçam incentivos para aumentar a produtividade**” (grifo nosso).

III.4 DIFICULDADE DE INTEGRAÇÃO PLANO E ORÇAMENTO

Na reforma do sistema orçamentário de 1999, os instrumentos de planejamento e orçamento foram alinhados, de modo que toda a ação finalística do governo fosse estruturada em programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos pelo Plano Plurianual (PPA). Além disso, a

classificação programática foi substituída por uma estrutura programática, adequada à solução de problemas.

Pensou-se à época que uma das maneiras de superar a inevitável dicotomia estrutural entre os módulos do PPA e os do Orçamento seria com a utilização de um único módulo integrador: o programa. Buscava-se, nesse sentido, imprimir uma perspectiva mais gerencial ao processo orçamentário.

Dessa forma, o conceito de programa (como solução a um problema, mediante um conjunto articulado de ações) tornou-se a mola propulsora do arcabouço institucional que estava sendo criado à época, mas aqueles que se dedicaram à sua elaboração, segundo Garcia (2000), “tiveram enormes dificuldades. Pensar o problema era um tormento; identificar suas causas, um parto a fórceps; construir indicadores, uma tortura. O resultado final deixou a desejar. Há grande heterogeneidade, muito reducionismo, elevada setorialização, considerável imprecisão. A orçamentação dos programas foi feita em bases pouco realistas, com muitas metas que não corresponderam às capacidades operacionais dos órgãos e às dotações, com muitos custos apurados sem critérios rigorosos.”

A concepção de programas a serem implementados para o alcance dos objetivos, que implicariam a solução de problemas, trazia como consequência a necessidade de atribuição de indicadores aos objetivos (programas), de modo a possibilitar a avaliação. Contudo, apesar do aparato institucional elaborado para avaliar os programas de governo, os indicadores elaborados enfatizavam sobremaneira a realização de metas físicas em detrimento dos resultados.

Um estudo efetuado por Almeida e Nerosky (2006) sobre o sistema orçamentário brasileiro, no âmbito do projeto “Eurobrasil 2000”, no tocante aos indicadores, aponta o seguinte:

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 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.

Esse argumento é reforçado por Core (2004), que assinala “a enorme dificuldade em se avançar numa melhor identificação e mensuração dos produtos do orçamento [ou resultados, o que remete à imprecisão dos indicadores, impossibilitando o monitoramento dos programas] e no desenvolvimento de um sistema de apropriação de custos. Como o processo decisório continua tradicional, essas informações não são julgadas relevantes, servindo os temas, apenas, para alimentar discussões teóricas, de pouco conteúdo prático”.

Ademais, segundo o Banco Mundial (2000), num estudo sobre as instituições fiscais brasileiras, há uma deficiência histórica na alocação de recursos orçamentários de acordo com as prioridades estratégicas do governo no nosso país.

De acordo com a conclusão desse estudo:

As instituições orçamentárias brasileiras são particularmente fracas na sustentação da eficiência alocativa. O estabelecimento de prioridades através de critérios objetivos é usado apenas parcialmente para a alocação orçamentária. Embora o Plano Plurianual leve em consideração as alocações orçamentárias setoriais, ele não é usado de forma eficiente e seu objetivo é, na maior parte das vezes, o de prover uma avaliação dos resultados macroeconômicos, ao invés de setoriais. O Plano não vincula as alocações setoriais a objetivos setoriais específicos de forma sistemática.

A efetividade dos arranjos institucionais para a eficiência alocativa é prejudicada ainda mais pela falta de abrangência e unidade no Orçamento, pela prevalência de segmentos autônomos e pela deficiência na avaliação e na prestação de contas (pp. 54-55).

Constata-se, então, que a falta de integração entre as várias fases do processo orçamentário, aliada à insuficiência de sistemas de informação, impede o alinhamento dos programas e dos objetivos e indicadores de avaliação com os desafios estratégicos do país, o que inviabiliza a avaliação da eficiência, da qualidade e eficácia dos gastos públicos.

Almeida e Nerosky (2006) abordam justamente a dificuldade de integração entre as várias fases do processo orçamentário. Segundo esses autores:

A falta de integração entre as várias fases do processo orçamentário, de par com a insuficiência dos sistemas de informação, impede 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.

No citado estudo, esses autores, apesar de salientarem a boa arquitetura do sistema orçamentário federal, na medida em que o Orçamento tem uma perspectiva estratégica, apontam que o processo orçamentário “[...] apresenta dificuldades de execução, pontos viesados e carências técnicas nos vários estágios do processo”. Ainda segundo eles, “muitos de seus elementos estruturais apresentam rupturas que minam o equilíbrio geral, comprometem sua segurança e prejudicam a eficiência e a eficácia de sua funcionalidade”.

Mas o ponto crítico de sua análise consiste em elucidar que os responsáveis intervenientes no processo orçamentário federal só conseguem responder negativamente 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?”

Os autores concluem, ao esclarecer as razões da negativa dessas respostas, que o planejamento estratégico é vago e não permite a definição de prioridades entre as cerca de três dezenas de desafios existentes, tornando-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, o que acarreta a impossibilidade da avaliação da efetividade da ação pública na realização dos grandes problemas nacionais.

Ademais, é forçoso refletir que as discussões atuais trazem à tona o papel dos instrumentos de planejamento e orçamento, pois cada vez mais as pessoas percebem que a razão dos serviços públicos precários, entre outros problemas, provém de um Estado que se utiliza desses instrumentos para perpetuar práticas patrimonialistas e fisiologistas.

Tais práticas são obscurecidas pela ineficiência estatal. A administração pública como um todo, isto é, os procedimentos orçamentários e financeiros, as estruturas ministeriais e as culturas de trabalho foram projetados para refletir mais a forma do que os resultados. Isso decorre de décadas de implementação de um processo fortemente burocrático no âmbito da administração pública, baseado em regras e o fracasso persistente dos esforços para mudar o paradigma em direção à orientação para resultados.

Como resultado disso, o modelo de gestão no Brasil é altamente centralizador, com recortes nítidos de falta de coordenação, o que acarreta

dificuldade na priorização das ações de governo. Partidos fragmentados, governo de coalizão e a questão intrincada das competências constitucionais são elementos adicionais que contribuem para essa falta de sinergia da ação governamental.

Maior eficácia alocativa dos recursos públicos pressupõe uma reorientação do papel do órgão central de planejamento e orçamento, de modo que se tenha tanto um alinhamento estratégico quanto uma descentralização (ou flexibilidade orçamentária), isto é, um modelo no qual os órgãos setoriais possam alocar livremente os itens de despesa e, ao mesmo tempo, serem cobrados pelos seus resultados.

Pela maior transparência na gestão, é possível a mudança do processo atual, altamente centralizado, para outro de maior autonomia de desempenho dos órgãos setoriais, com a conseqüente liberação de suas estruturas dos controles de insumos, de modo a possibilitar o desenvolvimento de prestação mais eficiente de serviços.

Contudo, o senso comum aponta justamente para os problemas com a possível flexibilização orçamentária. A desembargadora federal Tessler (2006), no artigo A flexibilidade na execução e controle dos orçamentos, afirma que:

Por outro lado, os precedentes históricos lamentavelmente não recomendam, no caso brasileiro, a renúncia aos controles e às fiscalizações. Episódios antigos e exemplos recentíssimos, pelo contrário, apontam que devem ser mantidos e reforçados.

As vinculações orçamentárias para garantir recursos à saúde, para ficar no exemplo mais dramático, não são respeitadas, que dizer se não existissem ou restasse ao poder das municipalidades ou agências decidir a propósito do tema. A Emenda Constitucional nº 29, no tocante aos recursos do Orçamento da União, propiciou uma vinculação que significou um incremento significativo dos gastos federais com saúde. De igual forma nos estados e municípios. Se com as vinculações não se alcança uma efetividade maior, que dizer gerir o sistema sem elas.

Assim, concluindo, no caso particular do Brasil, o caminho da flexibilização no controle dos orçamentos apresenta-se desaconselhável e temerário. O Orçamento deve ainda ser realista, é urgente torná-lo mais eficiente e efetivo. Por outro lado, como lembram Ana Maria Malik e Cristiano Carvalho, em especial na vinculação de recursos para a saúde, foi no direito sanitário que se deu a primeira grande interferência drástica na esfera privada, e vinculações necessárias, bem como controles ainda ineficientes. As

condições sanitárias do Brasil do século XXI assemelham-se às da Europa no século IX, sendo assim, a vinculação e o controle da aplicação correta dos recursos ainda é matéria de relevância pública, não sendo prudente descartá-la ou flexibilizá-la.

Depreende-se da argumentação dessa autora que há um receio de que uma possível flexibilização orçamentária possa atentar contra a utilização correta dos recursos públicos. De acordo com ela, os precedentes históricos não recomendam, no caso brasileiro, a renúncia aos controles e fiscalizações.

Esse receio não deve ser desconsiderado. Em qualquer mudança de um sistema centralizado para outro mais flexível, a mudança deve ser efetuada sob supervisão. Nesse contexto, os incentivos assumem importância crítica. De acordo com Diamond (2005), "Conceder maior flexibilidade aos órgãos executores sem exercer pressão para melhoria do desempenho poderia aumentar o uso ineficiente dos recursos orçamentários, em vez de reduzir". De forma semelhante, relata o autor, "proporcionar um ambiente operacional mais seguro, sem aumentar a pressão para que os órgãos apresentem resultados, poderia reduzir o controle fiscal agregado, sem gerar resultados melhores para os programas".

Mas há um ponto que esclarece a necessidade da flexibilização no processo orçamentário. A prática internacional aponta para o fato de que a flexibilidade orçamentária deve ser vista com um incentivo importante para persuadir os órgãos a desenvolverem melhores controles e procedimentos internos de alocação de recursos.

Segundo Diamond (2005), "essa preocupação com maior flexibilidade concentra-se principalmente na capacidade de tais órgãos na realocação de fundos, dentro de parâmetros de controles correspondentes às rubricas orçamentárias. Essas mudanças visam proporcionar às organizações e administradores maior

liberdade nas decisões operacionais, eliminando restrições desnecessárias à gestão dos recursos. Em troca, as organizações e administradores serão mais diretamente responsáveis pelos resultados”.

III.5 – FORMALISMO NAS INSTITUIÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

O quadro institucional tem um papel relevante na definição das prioridades no uso dos recursos públicos, bem como em sua destinação aos objetivos de política acordados. Mas em que medida as mudanças para implementar um viés gerencial no sistema orçamentário esbarram no formalismo de suas instituições para imputar maior responsabilização aos agentes governamentais?

Como visto ao longo deste trabalho, as reformas orçamentárias ocorridas em nosso país a partir da implantação do orçamento-programa não lograram resultados a contento no esforço empreendido para fazer do programa do PPA um instrumento único de canalização da ação governamental.

É interessante verificar que essa constatação não acarretou nenhuma consequência prática para os gestores dos programas governamentais. Eles continuam a gerir um leque de programas excessivamente numerosos, apesar de não terem, e talvez nunca tenham tido, poder de mobilização de recursos e meios para atingir seus objetivos.

Além disso, os programas governamentais constantes do PPA, ao não estarem alinhados com os objetivos de governo, não refletem a estratégia do Governo. Assim, a alocação orçamentária federal não ocorre em nível de programas, mas, sim, de órgãos governamentais, quase acompanhando a estrutura

das Pastas de governo. O reflexo disso está no incrementalismo do Orçamento federal, isto é, toma-se por base os valores alocados aos diversos órgãos no exercício anterior para a deliberação sobre o quantum cada um deles pode dispor de recursos adicionais.

Aparentemente a razão da existência dos programas restringiu-se a um aspecto meramente formal, como meio apenas de reunir as ações de governo. E ainda assim esse papel é exercido apenas parcialmente já que, no Orçamento federal, há atualmente um tipo de ajuntamento de ações denominado de “agregador”, termo esse criado para designar os “produtos” [ou ações finalísticas] dos diversos órgãos.

Num modelo ideal de estruturação orçamentária voltada para resultados ocorreria uma segregação natural entre programas, subdivididos em ações, e o restante do funcionamento corrente de cada entidade. Dessa forma, a alocação orçamentária seria efetuada diretamente ao programa.

Contudo, nosso sistema orçamentário federal percorre o seguinte caminho para a alocação de recursos públicos. A destinação inicial cabe aos órgãos que, por sua vez, repassam as dotações para as unidades orçamentárias, que, finalmente, distribuem os valores entre as ações. Para chegar ao quantum é destinado aos programas, basta lembrar que um programa é uma reunião de ações pré-estabelecidas. Assim, ao término do processo alocativo, o sistema calcula automaticamente quanto foi destinado para os diversos programas de governo. Numa visão simplista, pode-se concluir, equivocadamente, que o processo privilegia, no final das contas, os programas, quando, de fato, é o binômio órgão/ação que tem precedência.

Disso decorre conseqüências interessantes para todo o sistema orçamentário. Uma delas é a fragmentação da ação governamental. A prevalência da ação sobre o programa faz com que os órgãos busquem um sentido ou direção para suas atividades propondo a criação e a exclusão de programações (ações/programas) do Plano com uma rotatividade que, em alguns casos, chega a alterar quase completamente seus programas de governo de um exercício para outro. Tal fato descaracteriza o PPA e, portanto, todo o planejamento governamental.

É claro que modificações no Plano deveriam ocorrer com naturalidade já que o planejamento estratégico não pode ser imutável. Mas quando elas ocorrem nessa magnitude o sistema orçamentário, ao invés de detectar uma disfunção a ser corrigida, que, eventualmente, poderia comprometer sua integridade, processa automaticamente uma espécie de resposta ao problema.

É o que ocorre com o dispositivo constante do texto do projeto de lei do Plano Plurianual de 2008-2011 em que as exclusões ou alterações dos programas, ou a inclusão de novo programa, somente podem ocorrer quando da revisão anual do Plano ou **por meio de projeto de lei específico**. A resposta ao problema foi dificultar aos órgãos efetuar mudanças no Plano ou, de outra maneira, incentivar o formalismo.

Não há como deixar de interpretar esse tipo de formalismo como uma incapacidade do próprio sistema orçamentário de imputar responsabilização aos agentes governamentais. Na falta dela, dificulta-se o processamento de alterações orçamentárias.

O acompanhamento, por exemplo, da execução orçamentária pelo Planejamento, por meio de relatórios, dá-se pela distribuição das dotações por

órgão/programa/ação. Novamente o programa, sendo quase uma mera formalidade, pode ser retirado dessa distribuição sem afetar a análise por órgão/ação. Mas, nesse caso, para um determinado órgão qualquer, a quantidade de suas ações não permitiria uma visualização rápida dos seus recursos finalísticos. Daí porque a existência do agregador. Ele, na prática, substitui o programa, permitindo uma visão segmentada de qualquer órgão. Dessa forma, o acompanhamento ocorre por órgão/agregador/ação.

Mas o que dizer então dos programas multissetoriais, onde diversos órgãos participam com ações transversais? Quando da criação desses programas já havia um sério problema de coordenação porque a lógica de alocação de recursos aos programas nunca funcionou satisfatoriamente. Com os agregadores [visão do órgão], os programas multissetoriais quase perdem sua razão de existência.

Compreende-se, então, que a dificuldade para gerenciar os programas do PPA está justamente no fato de que não há gerenciamento de programas, mas, sim, de ações, as quais estão inseridas na estrutura ministerial.

De fato, quando os programas não funcionam a contento, resta ao Planejamento, que coordena o processo orçamentário, dar um comando para a realização de algo mais próximo possível de uma “alocação eficiente”³. Assim, na elaboração do projeto de lei orçamentária federal para o exercício de 2008, em atendimento à lei de diretrizes orçamentárias de 2008, primeiramente foram atendidas as despesas [ações] que constituem obrigação constitucional ou legal da União e aquelas relativas aos programas sociais existentes [ações orçamentárias], depois as [ações] de funcionamento dos órgãos e entidades que integram os

³ A idéia aqui é justamente a da falta de elementos para uma tomada de decisão alocativa eficiente.

orçamentos fiscal e da seguridade social, em seguida, a programação⁴ relativa ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e Projeto-Piloto de Investimentos Públicos – PPI, e, finalmente, as prioridades [também ações] da administração pública, que constam de um anexo específico da lei orçamentária anual.

⁴ Trata-se de uma carteira de ações não constituindo um programa no Orçamento federal. É claro que o conceito de programa tem primeiramente a conotação de ação governamental, não fazendo muita diferença, aparentemente, fazer referência, em sentido amplo, a um ou outro. Contudo, isso não é verdadeiro, em sentido restrito, para o sistema orçamentário, pois a idéia de estruturar o PPA pela classificação de dispêndios por programa tinha por objetivo facilitar as principais decisões de alocação de recursos.

IV - ESTUDO DE CASO SOBRE O SISTEMA ORÇAMENTO BRASILEIRO

Almeida e Nerosky (2006) comentam que a exigência de maior transparência dos gastos públicos constitui uma pressão constante sobre o governo, o que impõe a adoção de medidas reformistas visando assegurar aos cidadãos e aos seus representantes no Congresso Nacional o conhecimento de onde, como e com que finalidade são gastos os recursos públicos.

Segundo os autores, existe um sentimento público generalizado de que os impostos pagos não têm contrapartida equivalente nos serviços públicos oferecidos aos contribuintes. Apesar disso, o sistema orçamentário federal continua mais voltado aos meios e ao seu controle do que com os resultados, mantendo-se assentado em modelos de gestão pouco modernos, que dificultam a introdução de objetivos e procedimentos de melhoria de performance.

Nesse sentido, relatam que, além das deficiências de programação e da ausência de práticas de avaliação prévia dos projetos, a ótica da gestão por objetivos está muito arredada da administração pública. Não existem instrumentos de medida da eficiência dos gastos públicos e são claramente insuficientes os métodos e indicadores para avaliar a contribuição das despesas públicas para a realização das prioridades e dos desafios estratégicos nacionais.

Por fim, apontam que não é possível apurar em que medida os efeitos da ação e dos gastos públicos atingem e satisfazem as necessidades dos contribuintes e usuários dos serviços públicos, considerado atualmente o ângulo de avaliação mais moderno praticado nos países desenvolvidos.

O estudo realizado por esses autores, no âmbito do projeto EuroBrasil 2000, ao analisar 23 pontos críticos no sistema orçamentário federal, coloca em causa a ligação lógica entre planejamento, orçamento e programação, o que remete à integração desses instrumentos, e à possibilidade efetiva de avaliar a performance dos gastos públicos.

Os problemas são separados em duas categorias distintas, de natureza política e técnica, sinalizando que mudanças reformistas no sistema orçamentário federal necessitam tanto de determinação política, liderança, governança, controles mais flexíveis e transparência quanto de conhecimento técnico:

A) Problemas políticos

Falta de liderança

- Verificada pela falta de tomada de decisão e responsabilização não exercida de forma direta e no exercício normal das funções e competências de cada órgão ou unidade orçamentária.

Exemplo: transferência para o Gabinete Civil de 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.

Falta de governança

- Verificada pela falta de um ambiente de estabilidade, credibilidade e confiança políticas.

Exemplo: frequência de casos amplamente noticiados pelos jornais (operação sanguessuga, venda de informações, criação de despesas falsas para desvio de recursos públicos, entre outros).

Atuação do Congresso Nacional

- Excesso de regulamentação e de severos mecanismos de controle, insuficiência de hábitos de gestão por objetivos e de responsabilização.

Exemplo: o Congresso exerce função executiva do Orçamento, na medida em que é necessária sua aprovação para transferir dotações dentro de um programa de uma ação para outra, em detrimento de sua função precípua de controle.

Falta de transparência, de rigor e de informação ao público

- A disposição atual da informação do sistema orçamentário não assegura a total ligação dentro do programa entre custos, meios de financiamento e resultados.

Exemplo: 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 revela-se quase impossível

Falta de 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.

Exemplo: nos EUA a mensagem do Presidente tem lugar 18 meses antes da entrega do Orçamento ao Congresso.

Deficiente coordenação dos vários níveis de governo

- Falta a necessária coordenação entre os vários níveis de governo de modo a assegurar a máxima eficiência na realização dos programas e ações.

Exemplo: dificuldades de coordenação têm normalmente como consequência atraso na execução, desperdício de recursos e não facilitam a atribuição de responsabilidades.

B) Problemas técnicos

B.1) Planejamento Estratégico

Falta de clareza e de definição no planejamento estratégico

- Os programas, objetivos, indicadores não estão alinhados com os megaobjetivos e com os desafios estratégicos.

Exemplo: os desafios, de âmbito nacional, são muito vagos e não dispõem de prioridades entre eles, o que impede idêntica priorização na alocação de recursos.

Ausência de planejamento estratégico setorial

- À exceção dos ministros e dirigentes atuantes na área econômica, os quais estão visando o alcance de resultados fiscais e econômicos, os demais não estão comprometidos com resultados do ponto de vista dos contribuintes e usuários dos serviços públicos.

Exemplo: os órgãos setoriais de planejamento e orçamento (e administração em alguns) geralmente vêm-se sobrecarregados pelas rotinas de execução do Orçamento (e administrativas), além da falta de recursos humanos tanto em quantidade como em qualidade.

Processo inadequado de revisão do PPA

- Com uma duração de 4 anos, o PPA é revisto anualmente, de modo a estimar o que foi realizado e o que falta realizar para a execução completa do programa.

Exemplo: essa metodologia impede a visão dos programas além do período do PPA, além de impossibilitar a que se proceda a uma reformulação mais profunda do Plano.

B.2) Programação

Estruturação do Orçamento em número excessivo de programas

- O número atual de programas ultrapassa 350, o que dificulta a gestão bem como a definição do que é realmente prioritário.

Exemplo: seria conveniente reduzir esse número para cerca de 100 programas.

Dificuldades na execução dos programas multissetoriais

- Os programas multissetoriais têm 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.

Exemplo: o programa Desenvolvimento Sustentável do Pantanal está sob a responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente, mas incorpora também como executores os Ministérios das Cidades e da Integração Nacional. É financiado com recursos externos pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, além da contrapartida alocada pelo governo federal e pelos Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. O esquema de financiamento é problemático porque não garante o cumprimento do cronograma de execução previsto no contrato de financiamento.

Dificuldades de preparação e 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.

Exemplo: nem sempre os estados e municípios estão suficientemente capacitados para assegurar o bom desempenho dos programas. Os problemas podem ter múltiplas origens: 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.

Necessidade de melhor integração da programação com o planejamento

- Não há uma relação entre os megaobjetivos, desafios e programas.

Exemplo: não se observa a existência de uma cadeia virtuosa de relações e de iniciativas, interligando as atividades de planejamento, programação e orçamento ligando objetivos programáticos com os objetivos estratégicos.

B.3) Orçamentação

Integração deficiente do Orçamento com a programação

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

Exemplo: 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, não compõem um programa. As decisões orçamentárias são tomadas tendo em vista apenas a quilometragem a ser mantida ou construída. Desse modo, na sistemática atual o processo alocativo orçamentário não está orientado para os resultados visado pelos programas.

Necessidade de aperfeiçoamento do sistema contábil

- O regime de competência aperfeiçoa a alocação dos recursos, na medida em 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.

Exemplo: esse regime 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 das atividades governamentais, pela classificação dos fluxos segundo a sua relação com as atividades operacionais, de investimento e financeiras.

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.

Exemplo: as boas práticas recomendam que um sistema de custos adequado deve ser caracterizado por prover informação razoavelmente precisa e de forma relevante ao processo decisório, oferecer um claro mecanismo de atribuição de custos a cada atividade governamental, evitando os riscos de existirem subsídios cruzados, e a gestão do sistema de custos não deve ser onerosa em termos dos diversos recursos utilizados, inclusive o tempo de administração.

B.4) Sistema de Avaliação

Ausência total de gestão por objetivos

- A gestão por objetivos permite 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.

Exemplo: esses objetivos devem ser de diversas naturezas, como: i) de economia de custos, ii) de produtividade, de melhoria da qualidade do serviço prestado, e iii) de contribuição para os objetivos estratégicos setoriais e nacionais, se os anteriores já não o garantirem.

Inexistência de avaliação de eficiência no Orçamento

- 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.

Exemplo: se com o mesmo nível de custos pode-se produzir mais ou se para atingir aquela produção não existe desperdício de recurso (aplicação: será possível atender a mesma quantidade de doentes num determinado hospital com menor gasto de recursos). Se as condições de eficiência evoluíram positivamente e se os ganhos de tecnologia se repercutem em diminuição de custos de execução (aplicação: como evoluíram os custos de construção por km de uma determinada rodovia ao longo dos anos da sua construção?). Se as condições de eficiência são equiparáveis entre as várias regiões do país, salvaguardadas as condições específicas, quer morfológicas e geológicas, quer climáticas (aplicação: custos por doente em hospitais de dimensão e natureza equivalentes, em vários pontos do país, comparando-se com unidades privadas e de outros países).

Insuficiente qualidade dos indicadores

- 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. Esse tipo de informação fornece escassos elementos de gestão aos decisores e gestores,

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

Exemplo: setor transportes (PPI relativo à BR 116 – informação apresentada no Relatório de 2005)

- *Objetivo: recuperação de 2.684 km*
- *Realização até 2004: 170 km concluídos; execução iniciada em 1.595 km; 116 km em contratação; 918 km ainda aguardam licitação.*

Essa informação não reflete por exemplo:

- *se a execução se situou dentro do cronograma e do orçamento previstos e, portanto, se existe a 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 alterar as prioridades entre os 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.*

Fraca participação dos servidores na definição dos indicadores

- De acordo com Jack Welch, um gestor sabe tudo sobre a sua empresa se: conhece e controla o “cash flow”, tem uma medida fiel de avaliação da satisfação dos seus clientes e conhece bem o nível de satisfação dos seus trabalhadores. Os dois últimos princípios aplicam-se integralmente ao setor público.

Exemplo: deve fazer parte da preocupação dos gerentes e dos governantes conhecer os índices de motivação, de empenho e de satisfação dos servidores públicos. Idêntico raciocínio pode-se fazer a propósito da avaliação das necessidades dos consumidores e usuários dos serviços públicos.

B.5) Flexibilidade de Gestão e Responsabilização

Falta de flexibilidade e de responsabilização na gestão

- Flexibilidade e responsabilidade de gestão devem caminhar juntas. Não é concebível acrescentar flexibilidade à gestão e maior liberdade aos gestores se, em contrapartida, não é exigido deles maior

responsabilidade. Assim, 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.

Exemplo: a introdução da gestão plurianual por objetivos deve constituir um ponto chave da possível reforma orçamentária brasileira. Nesse sentido, torna-se fundamental alterar o regime de gestão, concedendo flexibilidade e exigindo-se responsabilidade aos gerentes e gestores, o que repercute no atual quadro de competências do Congresso.

Ausência de gestão contínua

- Os relatórios de avaliação são elaborados anualmente. Além disso, existe um acompanhamento da execução orçamentária, financeira e física, com periodicidade a cada dois meses. Todavia, esse acompanhamento não é capaz de influenciar a gestão, de modo, por exemplo, a rever as prioridades, alterar os cronogramas das ações ou da execução das obras, realocar recursos ou mesmo introduzir modificações nas condições de prestação de serviços, de forma a adequar às condições conjunturais.

Exemplo: 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 importante na melhoria da performance pública.

B.6) Sistemas de Informação

Insuficiência dos sistemas de informação pública

- Não existe um sistema de informação comum às fases de planejamento, programação, orçamentação e avaliação, garantindo que toda 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.

Exemplo: um sistema de informação que faça a interligação do processo orçamentário assegura que a alocação de recursos respeite as prioridades políticas e os objetivos estratégicos nacionais definidos.

Assim, ao analisar esses problemas, os autores formulam um conjunto de propostas abrangendo todo o processo orçamentário, a partir de duas linhas de atuação:

a) No que concerne ao planejamento, programação, execução orçamentária e avaliação, afirmam a necessidade de assegurar cadeias interligadas de objetivos e de programas, desde a definição de objetivos ou desafios estratégicos até a escolha de indicadores alinhados com esses objetivos.

b) No tocante à transparência e responsabilização, asseveram igualmente a necessidade de uma cadeia de responsabilização apoiada em métodos de gestão por objetivos, a partir dos gestores e da avaliação continuada da performance dos programas.

Não é o intuito deste trabalho comentar os problemas levantados pelos autores, até porque uma abordagem de implantação de um modelo de orçamento de resultados deve explicitar os diversos problemas a serem enfrentados.

As conclusões, contudo, realçam a necessidade de uma estreita articulação entre planejamento, orçamento, programação e avaliação, e de flexibilização com exigência de maior responsabilidade por parte dos gestores.

Além disso, os autores reconhecem que o processo de reforma do sistema orçamentário carece de uma liderança forte, que conte com o apoio de dirigentes e políticos. Contudo, não é explicitado de que forma é possível mobilizar essa vertente política diante dos problemas apontados.

Assim, as recomendações não conseguem estabelecer o fio condutor do processo de mudança para um modelo de orçamento de resultados. Talvez porque

não seja posto em evidência a questão principal que tem o poder de influenciar a mudança: a questão dos incentivos⁵.

⁵ Os incentivos são comumente chamados de recompensas ou estímulos. No campo da Psicologia é possível tanto haver um incentivo positivo (recompensa) quanto um negativo (punição ou estimulação aversiva).

VI – FORTALECENDO O VÍNCULO ENTRE RECURSOS E RESULTADOS

É amplamente reconhecido por aqueles que lidam com incentivos que uma mudança nos padrões organizacionais⁶, com vistas a dar mais autonomia e maior responsabilidade às pessoas que nessas organizações trabalham, deve partir de duas forças básicas: “de cima para baixo”, pressionando para que o processo decisório, gerencial e operacional passe a se concentrar nos resultados, de forma a mudar a cultura tradicional focada nos meios, e “debaixo para cima”, incentivando o processo mediante o desenvolvimento e o fortalecimento da capacitação técnica e operacional nas unidades executoras envolvidas.

Quase todo o esforço atual de mudança no sistema orçamentário federal tem focado o processo “debaixo para cima”, o que ainda é insuficiente, na tentativa de preencher o vão que existe entre estratégia e desempenho, caracterizado por um deslocamento entre o Plano⁷, suas metas e os resultados alcançados.

Esse movimento tem o mérito, muitas vezes, de agregar contribuições diversas que acabam por não ter o poder de mobilizar o núcleo do governo que necessita de informações de desempenho relevantes e proveitosas para a tomada de decisões orçamentárias, nem de sensibilizar a administração pública de que a mensuração do desempenho levada a cabo com profundidade afeta a gestão e a governança públicas.

⁶ Inclusive dos órgãos públicos.

⁷ No caso do Plano (PPA), pela sua configuração atual como diretriz de governo, pode-se visualizá-lo, apesar de um ou outro esforço contrário, migrando num movimento formal “debaixo para cima”, pois o núcleo do governo está voltado (movimento “de cima para baixo”) para o PAC, que é apenas um subconjunto de ações estratégicas desse Plano. Daí porque se escuta dizer, à boca miúda, que o PPA é o PAC.

É o caso, por exemplo, da proposta de instalação de um grupo de trabalho para implantação do modelo de orçamento participativo no âmbito federal, que, apesar de bem intencionada, desvia a atenção dos ajustes necessários nos instrumentos de planejamento e orçamento. Essa iniciativa, em tese, acompanha o que foi efetuado nos moldes do PPA 2004-2007, que também foi participativo, mas essa idéia não levou a resultados satisfatórios, na medida em que não foram superados os problemas que já impediam o alinhamento estratégico do Plano com o Orçamento.

Disso resulta a necessidade de inverter o processo de mudança nos padrões dos órgãos públicos intensificando a força “de cima para baixo”⁸. A implantação de um modelo⁹ com enfoque em gestão por resultados no sistema orçamentário federal

⁸ Com, por exemplo, a contratualização do desempenho entre os diferentes níveis de competência. A França tem a figura dos “contratos de responsabilidade”, que possibilita, em tese, imputar responsabilização aos gestores pelo modo como os recursos públicos são utilizados.

⁹ O enfoque em gestão por resultados no sistema orçamentário federal remete à questão da definição de orçamento de desempenho. Segundo Marc Robinson (2006), “Esse orçamento se refere aos mecanismos e processos de financiamento do setor público destinados a fortalecer o vínculo entre recursos e resultados (produtos e conseqüências), por meio da utilização sistemática de informações formais de desempenho, com o objetivo de aumentar a eficiência de alocação de verbas e a produtividade dos gastos públicos”.

Verifica-se que o elo principal da definição refere-se às “informações de desempenho”, que remetem, primeiramente, aos resultados obtidos com os gastos públicos. Nesse sentido, os indicadores são instrumentos de aferição do desempenho, pois permitem a avaliação de gasto e medem tanto a eficiência quanto a eficácia da ação pública.

Em segundo lugar, as informações de desempenho remetem também aos custos relacionados à sua obtenção, os quais não são utilizados em todos os modelos de orçamento de desempenho.

Em função de como são utilizadas as informações de desempenho são quatro os mecanismos fundamentais utilizados em sistemas de orçamento de desempenho (ROBINSON, 2006), conforme a seguir:

- a) Orçamento-programa, que utiliza informações sobre custos e benefícios das categorias de dispêndios em objetivos (programas) para priorização de gastos;
- b) Metas de desempenho vinculadas às dotações orçamentárias, que buscam vincular o nível de financiamento às metas de resultado;
- c) Incentivos orçamentários de desempenho em nível de órgão público, que visam fomentar o melhor desempenho por meio de recompensas ou sanções financeiras; e

significa uma reviravolta no conceito de serviço público com os usuários dos serviços passando a ser considerados “clientes”.

d) Fórmula de financiamento, onde as verbas fornecidas são função dos indicadores dos resultados esperados e/ou efetivos.

Deve-se ressaltar que tais modelos existem muitas vezes no âmbito de um mesmo país, apesar da prevalência mundial do modelo de orçamento-programa. Tem-se a seguir uma breve exposição sobre os mecanismos de funcionamento dos diversos modelos.

O primeiro modelo caracteriza-se por abranger: i) a classificação de gastos baseada em objetivos (programas), e ii) o uso sistemático de informações de desempenho para lastrear as decisões sobre prioridades orçamentárias dos diversos programas concorrentes.

De acordo com Fisher (Apud ROBINSON, 2006), “O objetivo da classificação dos dispêndios por programa é facilitar as [principais decisões de alocação], tais como [no futuro, devem ser dedicados mais recursos à segurança nacional, a programas de saúde pública ou à preservação e desenvolvimento dos recursos naturais]”.

A influência do modelo de orçamento-programa pode ser constatada, ainda segundo Robinson (2006), pelo fato de a extensão da influência atual ser parcialmente obscurecida pela ampla variedade de terminologia hoje utilizada para denominar os programas, como [resultados] e [grupos de produtos, na Austrália] e [Solicitação de Recursos, no Reino Unido].

O segundo modelo, metas de desempenho vinculadas às dotações orçamentárias, tem sido difundido pelos EUA, por meio da Lei de Desempenho e Resultados do Governo, de 1993 (Government Performance and Results Act – GPRA). O objetivo da definição de metas pode ser aumentar a eficácia (por meio de metas de resultado), a eficiência (por meio de metas de produto) ou ambas.

O sistema britânico de Contratos de Serviço Público (Public Service Agreements – PSAs) talvez seja o que representa a maior escala de definição de metas amplamente vinculadas ao processo orçamentário.

O terceiro modelo, incentivos orçamentários de desempenho para órgãos públicos enfatiza recompensas (ou sanções) orçamentárias pelo desempenho. Em vários países os sistemas das universidades incorporam fórmulas de recompensas orçamentárias baseadas em indicadores dos resultados obtidos. O sistema orçamentário da Flórida incorpora incentivos e sanções pelo desempenho avaliado.

Por fim, o último modelo, orçamento de desempenho baseado em fórmula de financiamento, caracteriza-se pelo fornecimento de verbas como uma função explícita dos indicadores dos resultados previstos e/ou efetivos. Nesse sentido, o mecanismo “comprador-fornecedor” introduz o conceito de lucro/prejuízo como forte estímulo à eficiência. Nessa abordagem, há o estabelecimento de pagamento de um “preço” por unidade do produto do órgão público. O sistema foi introduzido nos EUA para o pagamento pelo governo aos hospitais privados nos programas Medicare e Medicaid.

Além disso, a reforma do sistema orçamentário precisa de apoio político¹⁰, sem o qual não é possível efetuar a mudança para um modelo de orçamento de resultados.

Daí porque uma mudança no sistema orçamentário deve ser construída com o apoio do Congresso, no sentido de que a elaboração de um possível projeto de reforma orçamentária deve refletir a frustração dos parlamentares em endossar decisões já tomadas pelo Executivo, ampliando seu poder para modificar projetos de lei relativos ao Orçamento e reforçando seu direito de receber informações sobre ele.

Mas se o apoio de dirigentes e políticos é necessário para dar suporte às propostas de mudança no sistema orçamentário, que tipo de influência seria apropriada para fazer como que politicamente fosse interessante efetuar uma mudança dessa magnitude?

Para responder essa questão é preciso analisar os seguintes aspectos ligados à motivação para uma mudança no sistema orçamentário:

i) apesar de haver consenso generalizado de que a qualidade do gasto público é ruim, entre cidadãos contribuintes e usuários dos serviços públicos, **não há clareza¹¹ por parte dos dirigentes e políticos de que a fraca performance do**

¹⁰ No caso dos parlamentares, mesmo considerando que uma parcela deles utiliza a barganha como instrumento para liberação de suas emendas ao Orçamento federal, a maioria entende a necessidade de reformas no processo orçamentário, tanto é assim que foi aprovada a Resolução nº 1, de 2006-CN, efetuando, entre outras alterações, mudanças no processo de votação, proposição de emendas e aprovação da peça orçamentária e dos créditos adicionais. Entretanto, quanto ao sistema orçamentário, o apoio Legislativo tende para ações voltadas para um maior controle sobre os meios ao invés dos resultados, o que faz com o Orçamento fique cada vez mais enredado em modelos de gestão pouco modernos, dificultando a introdução de objetivos e procedimentos de melhoria da performance dos gastos públicos.

¹¹ A falta de clareza acarreta uma perda de oportunidade para uma mudança no sistema. Conforme mencionado neste trabalho, todo o sistema orçamentário, passando pelo planejamento, programação,

gasto público esteja correlacionada principalmente com a falta de sentido estratégico do sistema orçamentário.

ii) o sistema orçamentário é fortemente centralizado e direcionado aos meios. **Mais transparência e responsabilização pressupõem um modelo no qual os órgãos setoriais tenham independência gerencial na administração do Orçamento¹² [o que deve ser interpretado também como incentivo] e, ao mesmo tempo, serem cobrados pelos seus resultados¹³.**

iii) as reformas orçamentárias, por terem implicações políticas no equilíbrio entre instituições e centros de poder, **são propostas complexas, que se impõem gradativamente, mediante experiências-piloto [incentivos com experiências bem sucedidas].**

É interessante verificar, em relação ao primeiro item, que o conceito dos cidadãos contribuintes e usuários dos serviços públicos sobre a qualidade do gasto público federal, como também o sentimento público de que os impostos pagos não têm contrapartida equivalente nos serviços ofertados pelo Estado, não gera mudança no sentido de maior efetividade nos gastos públicos.

Uma reforma consistente no sistema orçamentário depende da motivação dos agentes políticos, os quais, a partir do acompanhamento dos trabalhos da Comissão

execução orçamentária e avaliação, apresenta severas rupturas [sentido estratégico] nas cadeias de objetivos e de programas, desde a definição de objetivos ou desafios estratégicos até a escolha de indicadores alinhados com esses objetivos.

¹² A idéia de independência gerencial na administração do orçamento segue o princípio da cenoura e do bastão, consistindo a cenoura na concessão de incentivos (liberdade alocativa) para atingir os resultados e o bastão na punição quando não são atingidos os resultados.

¹³ Os resultados têm o poder de atuar sobre o agente que lhe dá causa, de modo que, pelo menos em tese, determinado órgão, quando não cumprisse o estabelecido, seria passível de sofrer uma sanção qualquer ou, de outra forma, um tipo específico de incentivo (estímulo), que no caso é negativo.

Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, infere-se que pendem para o desconhecimento das causas da fraca performance do sistema orçamentário. Nesse sentido, aquela Comissão já discutiu recentemente sobre a possibilidade de envio de missão ao exterior em busca de experiências que pudessem servir de modelos a serem internalizados no nosso país. Obviamente porque no entendimento deles há uma disfunção no nosso sistema orçamentário.

Ainda assim, ao Legislativo interessa o cumprimento do Orçamento que foi votado e aprovado por aquele Poder. Contudo, a hipótese de execução integral da lei orçamentária anual [orçamento impositivo]¹⁴, com os problemas apontados ao longo deste trabalho, não atende, em última análise, aos anseios da sociedade por maior qualidade dos serviços públicos, maior transparência nas contas públicas e resultados pela utilização dos recursos que os contribuintes colocam à disposição do Estado.

No segundo item, maior liberdade de alocação dos recursos em nível de órgão/unidade orçamentária pressupõe uma reorientação (desconcentração) do papel do órgão central de planejamento e orçamento, de modo que se tenha uma flexibilidade orçamentária, isto é, um modelo no qual os órgãos setoriais tenham independência gerencial na administração do Orçamento e, ao mesmo tempo, serem cobrados pelos seus resultados.

A descentralização de poder e relaxamento dos controles, que o modelo voltado para resultados pressupõe, possibilita desvios na utilização dos recursos públicos. Contudo, um estudo recente, segundo Diamond, revelou que “o fato de se

¹⁴ O orçamento impositivo ou mandatório é uma proposta de emenda constitucional em tramitação no Poder Legislativo que torna obrigatória a execução das dotações constantes da lei orçamentária anual.

conferir maior liberdade aos administradores resultou em menor ênfase aos limites de gastos agregados e maior êxito nos exercícios de corte de gastos”.

Após a sanção da lei orçamentária anual, a única flexibilidade que os gestores têm é uma certa liberdade moderada na execução¹⁵ do Orçamento a partir do bloqueio das dotações orçamentárias ou contingenciamento, obviamente quando isso ocorre. Essa liberdade permite, na prática, que algumas dotações sejam executadas em detrimento de outras.

Contudo, o contingenciamento, como “sofisticação técnica” aplicada ao Orçamento, é parte de um processo que também não atende aos mesmos anseios da sociedade já mencionados. Talvez porque a utilização dessa liberdade não seja acompanhada de responsabilidade. Os resultados, sim, deveriam justificar a concessão de mais liberdade. Entretanto, o processo orçamentário atual não está voltado aos resultados, mas, sim, aos meios.

Por fim, no terceiro item, as reformas orçamentárias mexem com o equilíbrio entre instituições e centros de poder, já que alteram regras e mecanismos de decisão. Nesse sentido, o sistema orçamentário tem estruturas de poder voltadas para si mesmas. Por mais paradoxal que pareça, existem argumentos que suportam a tese de que esse modelo está funcionando bem e garante o alcance das metas fiscais e a estabilização da economia, apesar de o Estado arrecadar bastante e devolver pouco à sociedade no que concerne à qualidade dos serviços públicos.

Daí porque a necessidade de uma abordagem gradualista agregando incentivos, na forma de experiências bem sucedidas para apoiar a mudança, as

¹⁵ Leia-se execução orçamentária. Após a aprovação e sanção da lei orçamentária anual, os órgãos estão autorizados a executar [gastar] as dotações sob sua responsabilidade.

quais devem ser cuidadosamente avaliadas antes de sua replicação em larga escala, mantendo-se permanente monitoramento para correção de rumos.

VII - CONCLUSÃO

Verifica-se a necessidade de uma estreita articulação entre planejamento, orçamento, programação e avaliação, e de flexibilização com exigência de maior responsabilidade por parte dos gestores.

Contudo, essas medidas não conseguem estabelecer o fio condutor do processo de mudança para um modelo voltado para resultados. Isso porque não é posto em evidência os aspectos ligados à motivação que atuam no sistema orçamentário.

Nesse sentido, não há clareza por parte dos dirigentes e políticos de que a fraca performance do gasto público esteja correlacionada com a falta de sentido estratégico no sistema orçamentário.

Depois, o sistema orçamentário é fortemente centralizado e direcionado aos meios, tendo como consequência pouca flexibilidade gerencial. Maior eficácia alocativa dos recursos públicos pressupõe um modelo no qual os órgãos setoriais tenham independência gerencial na administração do Orçamento (o que deve ser interpretado também como incentivo) e, ao mesmo tempo, serem cobrados pelos seus resultados.

Por último, as reformas orçamentárias mexem com o equilíbrio entre instituições e centros de poder, já que alteram regras e mecanismos de decisão. Daí a necessidade de uma abordagem gradual incorporando experiências bem sucedidas. Portanto, a motivação externa deve dar mais ênfase à configuração da força básica “de cima para baixo”, pressionando para que o processo decisório,

gerencial e operacional passe a se concentrar nos resultados, de forma a mudar a cultura tradicional focada nos meios.

Além disso, não se pode esquecer que o sistema orçamentário está entremeado de estruturas de poder voltadas para si mesmas. Por mais paradoxal que pareça, existem argumentos que suportam a tese de que esse modelo está funcionando bem e garante o alcance das metas fiscais e a estabilização da economia, apesar de colocar o cidadão muitas vezes numa situação de exclusão dos serviços do Estado.

Em síntese, a questão pode ser colocada da seguinte maneira: como pode o Executivo liderar a reforma, se o modelo atual tem um forte viés de conformidade e estabilização e a reforma depende da aprovação política do Congresso Nacional? Por outro lado, como pode o Legislativo autorizar uma mudança se o Executivo não dispõe de 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?

A resposta a esse dilema somente pode ser obtida com a compreensão de que a manutenção do nosso atual modelo orçamentário direcionado aos meios, sem reformas, acaba por colocar em xeque o cidadão. É preciso, portanto, de um novo olhar que abarque todo o sistema orçamentário. Não a visão simplista do cidadão participativo, que consiste no estabelecimento de canais de escuta, mas não se sabe o que fazer com o escutado. Mas, sim, a ótica do cidadão participativo dos resultados de um Estado que arrecada para prestar serviços de qualidade à sociedade.

VIII – REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. Brasil – Planejamento para desempenho no governo federal: revisão do Plano Plurianual, 2001.

BANCO MUNDIAL. Review of Brazil's Fiscal Institutions, 2000.

CORE, F. G. Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. Brasília: ENAP, 2001.

CORE, F. G. Reformas orçamentárias no Brasil: uma trajetória de tradição e formalismo na alocação de recursos, In: CONGRESSO INTERNACIONAL DO CLAD, Madri, Espanha, 2004.

MACHADO, J. T. Teoria e prática de orçamento municipal, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO: Diagnóstico do processo orçamentário federal e propostas de medidas de reforma: modelos orçamentários em outros países, 2006

DIAMOND, J. The Strategy of Budget System Reform in Emerging Economies, 2002.

GARCIA, R. C. A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003, Brasília, 2000.

GIACOMONI, J. Orçamento Público, 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

PEREIRA, L. C. B. A reforma gerencial do estado de 1995. Revista de Administração Pública, 2000. In: Moderna Gestão Pública: dos Meios aos Resultados.

ROBINSON, M. Orçamento de desempenho: modelos e mecanismos, 2006.

SENADO FEDERAL. Apresenta artigo sobre sistema orçamentário brasileiro. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/sistema/>>. Acesso em: 23 mar. 2006.

TESSLER, M. I. B. A flexibilidade na execução e controle dos orçamentos, 2006.

THOMAS, V. O Brasil visto por dentro: desenvolvimento em uma terra de contrastes, Rio de Janeiro: José Olympio, 2005, p. 160.