



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
NÚCLEO DE PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS – NP3
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORÇAMENTO PÚBLICO – ABOP
II CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM ORÇAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**ORÇAMENTO DE RESULTADOS
INCENTIVOS PARA IMPLANTAÇÃO DO ORÇAMENTO DE
RESULTADOS NO BRASIL**

Ricardo Alfredo Ribeiro Bezerra

Brasília
2007

RICARDO ALFREDO RIBEIRO BEZERRA

**ORÇAMENTO DE RESULTADOS
INCENTIVOS PARA IMPLANTAÇÃO DO ORÇAMENTO
DE RESULTADOS NO BRASIL**

Monografia apresentada ao II Curso de Especialização em Orçamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Avançados de Governo da Universidade Brasília e Associação Brasileira de Orçamento Público para obtenção do título de Especialista em Orçamento e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Paulo du Pin Calmon

Brasília
2007

RICARDO ALFREDO RIBEIRO BEZERRA

**ORÇAMENTO DE RESULTADOS
INCENTIVOS PARA IMPLANTAÇÃO DO ORÇAMENTO
DE RESULTADOS NO BRASIL**

Monografia apresentada ao II Curso de Especialização em Orçamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Avançados de Governo da Universidade Brasília e Associação Brasileira de Orçamento Público para obtenção do título de Especialista em Orçamento e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Paulo du Pin Calmon

Aprovada em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Paulo du Pin Calmon (ORIENTADOR)
Universidade de Brasília

Brasília
2007

A minha mãe e ao meu pai (in memoriam),
que sempre me incentivaram a enfrentar
novos desafios.

A minha esposa, pela paciência, amor e
carinho.

Aos meus colegas de trabalho, pelas
inadvertidas dúvidas que serviram de
inspiração para a realização deste trabalho.

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. Uma maior eficácia alocativa dos recursos públicos pressupõe uma reorientação do processo orçamentário, de modo que se tenha tanto um alinhamento estratégico quanto uma 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 pela implementação de um modelo de gestão por resultados. Uma característica chave do novo enfoque de orçamento de desempenho 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. 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 analisa os aspectos ligados à motivação que atuam no processo orçamentário brasileiro.

Palavras-Chave

Gestão, recursos, públicos, reorientação, processo orçamentário, incentivos

ÍNDICE

I - INTRODUÇÃO.....	1
II - A REFORMA GERENCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	4
III - O SISTEMA ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO	
1. MARCO LEGAL.....	6
2. O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	7
3. O PLANO.....	8
4. O ORÇAMENTO.....	11
5. DIFICULDADE DE INTEGRAÇÃO PLANO E ORÇAMENTO	15
6. A FALTA DE COMPROMETIMENTO COM O ORÇAMENTO REAL	17
7. A RIGIDEZ DO ORÇAMENTO FEDERAL	21
IV - MODELOS DE ORÇAMENTO DE RESULTADOS.....	23
1. ORÇAMENTO-PROGRAMA	26
V - ESTUDO DE CASO SOBRE ORÇAMENTO DE RESULTADOS	28
VI - INCENTIVOS PARA IMPLANTAÇÃO DO ORÇAMENTO DE RESULTADOS	36
VII - CONCLUSÃO.....	42

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 na implantação do modelo de orçamento de resultados no Brasil. Uma característica chave do novo enfoque de orçamento de desempenho 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.

Uma maior eficácia alocativa dos recursos públicos pressupõe uma reorientação do processo orçamentário, de modo que se tenha tanto um alinhamento estratégico quanto uma 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 pela implementação de um modelo 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, planejamento estratégico, o Plano, o Orçamento, integração do Plano com o Orçamento, falta de comprometimento com o Orçamento real e rigidez orçamentária.

O terceiro tópico mostra os modelos de orçamentos de resultados. Apesar de amplamente divulgado em muitos países, ainda existe no Brasil bastante desconhecimento sobre o que é realmente um orçamento por resultados. Uma característica chave do novo enfoque de orçamento de desempenho é a importância da independência gerencial na administração do orçamento.

O quarto tópico apresenta um estudo de Almeida e Nerosky (2006), sobre o tema “Orçamento voltado para resultados”, 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 tem o poder de gerar uma mudança no sentido de maior transparência dos gastos públicos.

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

¹ Accountability significa responsabilização.

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 - O 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 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.

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 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Apesar dos resultados insatisfatórios da implementação dos diversos planos, muitos autores argumentam que alguma forma de planejamento estratégico é essencial para estimular o foco em objetivos e uma perspectiva de prazo mais longo.

Contudo, como bem previu Garcia (2000), “construir um sistema de planejamento estratégico público, que seja um poderoso instrumento de governo, requer, antes de mais nada, que se tenha consciência de sua necessidade. E não há indícios seguros de que essa consciência esteja generalizada (...). O tamanho dessa deficiência pode, inclusive, ser tomado como indicador de nosso atraso político-institucional”.

Nesse contexto, Almeida e Nerosky (2006) apontam o seguinte, no tocante à falta de clareza e de definição no planejamento estratégico no Brasil:

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 [...]) 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, nem é possível analisar comparativamente quais os desafios que mobilizam mais recursos.

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;

III.3 O 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 insertos 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 continuaram 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 continuou sendo a ação².

Assim, apesar de todo o esforço empreendido para fazer do programa 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.4 O ORÇAMENTO

Segundo a definição de Manvel, (Apud MACHADO, 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”.

² Ação orçamentária em oposição a 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 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.

Um dos instrumentos administrativos mais utilizados em associação com o orçamento ao longo das últimas décadas foi o planejamento. Muitos autores, conforme já mencionado anteriormente, argumentam que alguma forma de planejamento estratégico é essencial para estimular o foco em objetivos e uma perspectiva de prazo mais longo.

Na reforma do sistema orçamentário, ocorrida em 1999, ambos os instrumentos 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 (planejamento). 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 plano 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, com vistas ao atingimento 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 enfatizam sobremaneira a realização de metas físicas em detrimento dos resultados.

O estudo efetuado por Almeida e Nerosky (2006) sobre o tema “Orçamento voltado para resultados”, 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”.

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 (2002), “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 (2002) 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.5 DIFICULDADE DE INTEGRAÇÃO PLANO E ORÇAMENTO

Uma das razões mais comuns responsáveis pelo insucesso na implementação de um plano de desenvolvimento é a falta de integração entre o plano e os orçamentos anuais.

Em alguns casos, os planos realmente não devem estar integrados com os orçamentos, porque seu objetivo é nada mais que sinalizar as intenções da política geral do governo (estrutura de despesas de médio prazo).

Entretanto, se o governo tenciona usar seu plano como um instrumento real para atingir seus objetivos programáticos e de políticas públicas, as intenções expressas no plano devem ser transformadas em ações concretas através de atividades para as quais os recursos estejam disponíveis.

Além do mais, em um contexto de restrição fiscal que caracteriza a gestão das despesas públicas, deve-se estabelecer com clareza as prioridades de políticas públicas, de forma a alocar os escassos recursos onde são mais necessários.

Contudo, segundo o Banco Mundial (2001), 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 e, 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.

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 implementação desse modelo no Brasil diante da falta 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 diagnóstico do 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.

III.6 A FALTA DE COMPROMETIMENTO COM O ORÇAMENTO REAL

O Relatório Final da Comissão Geral de Coordenação do Plano de Reforma da Administração Pública, em 1985 (Apud CORE, 2001), discorreu o seguinte:

Assim, enquanto a atividade orçamentária ficar restrita aos **aspectos financeiros**, sem um comprometimento maior com o **lado real** e sem observar a seqüência metodológica que a partir dos objetivos, programas, subprogramas, chega aos projetos e atividades, essa integração se tornará extremamente difícil, pouco adiantando manter as instituições que cuidam do planejamento e do orçamento sob uma mesma orientação, Secretaria ou Ministério (grifo nosso).

Esse aspecto do lado real do Orçamento não é uma questão exclusivamente teórica como poderia parecer à primeira vista. 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 aplicação sistemática de uma burocracia fortemente hierárquica, baseada 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.

Uma 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.

A idéia de eficiência operacional no sistema orçamentário caracteriza-se como uma mudança de paradigma, na qual a prestação de serviços por parte do governo deve ser redefinida com uma maior orientação para resultados, reconhecendo, desse modo, que a gestão do orçamento é somente uma dimensão da gestão eficaz dos recursos.

Contudo, o senso comum aponta justamente para os problemas com a possível flexibilização orçamentária. A desembargadora federal Tessler (2005), 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 do texto da citada 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 (2002), “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”.

Ademais, “o enfoque na qualidade [do gasto] é ainda mais importante quando há contenção de recursos. Os gastos e a tributação no Brasil são altos se comparados a padrões internacionais, restando pouco espaço para mais aumentos”. (THOMAS, 2005, p. 161)

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 (2002), “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.7 A RIGIDEZ DO ORÇAMENTO FEDERAL

A respeito da rigidez estrutural do orçamento federal, é interessante a observação de Thomas (2005, p. 160), de que “os líderes governamentais [brasileiros] quando questionados sobre o que impede a capacidade da administração pública de promover o crescimento a longo prazo, concordam que a rigidez do gasto público é um fator muito relevante”.

Essa rigidez tem origem nos dispositivos constitucionais para financiar gastos sociais, transferências para governos estaduais/municipais, salários, benefícios da previdência social e juros da dívida. Além da rigidez pela despesa, ocorre também rigidez pela receita quando são estabelecidos “limites mínimos” de recursos em determinadas áreas, como é o caso da Saúde.

A Tabela a seguir mostra uma séria histórica da distribuição dos gastos federais por classificação econômica. Em 2006, 76,6% do orçamento apresenta rigidez, sem considerar que há componentes rígidos adicionais em “Outros Gastos Correntes e de Capital”, que elevam esse percentual para 94,2%. Assim, apenas 5,8% do orçamento federal é efetivamente discricionário.

TABELA - RIGIDEZ DO ORÇAMENTO FEDERAL

Discriminação	% do total						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Transferências a entes subnacionais constitucionais e legais	14,0%	14,4%	17,6%	14,0%	15,1%	14,6%	14,8%
Salários	22,6%	22,3%	25,4%	19,1%	21,2%	16,3%	17,6%
Benefícios do Regime Geral de Previdência Social	25,4%	25,7%	29,3%	26,1%	29,9%	25,4%	27,2%
Juros reais	13,5%	12,1%	0,2%	20,5%	9,8%	21,3%	16,9%
Total de Gastos Rígidos	75,5%	74,5%	72,5%	79,7%	76,0%	77,6%	76,6%
Outros Gastos Correntes e de Capital	24,5%	25,5%	27,5%	20,3%	24,0%	22,4%	23,4%
Total de Gastos	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

(1) Dados extraídos SIDOR/SIAFI, exceto juros reais, que são provenientes do Banco Central do Brasil.

(2) As despesas, exceto juros reais, correspondem ao estágio de empenho liquidado.

Um orçamento excessivamente rígido impõe um ônus elevado ao sistema orçamentário, e em última instância à sociedade, ao não permitir que recursos alocados em determinadas áreas possam migrar para outras (flexibilidade) em função de ganhos de produtividade no uso desses recursos.

De acordo com o Banco Mundial (2001), a rigidez das despesas também tem conseqüências sobre a eficiência alocativa do orçamento federal. Ainda segundo aquele Banco, “o efeito geral dessa rigidez é o de limitar o alcance efetivo do PPA (Plano Plurianual) como instrumento para orientar a alocação estratégica dos recursos públicos”.

IV - MODELOS DE ORÇAMENTO DE RESULTADOS

Apesar de amplamente divulgado em muitos países, ainda existe no Brasil bastante desconhecimento sobre o que é realmente um orçamento por resultados. Uma característica chave do novo enfoque de orçamento de desempenho é a importância da independência gerencial na administração do orçamento.

Isso se manifesta de forma concreta na oposição à prática orçamentária tradicional de alocar as dotações orçamentárias a categorias detalhadas e proibir os órgãos públicos de transferir recursos entre rubricas de gastos. A idéia é que, se o que importa é o desempenho, os objetivos do processo orçamentário devem concentrar-se na responsabilidade pelos resultados e não na forma como eles são obtidos.

Mas qual a definição de orçamento de desempenho? Segundo Marc Robinson (2005), “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 e, em segundo lugar, aos custos relacionados à sua obtenção.

No tocante aos resultados obtidos, 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.

Essa hierarquia é importante na medida em que dados sobre custos de programas ou insumos pressupõem a existência de uma lógica de desempenho nesse processo. Em outras

termos, de que adianta conhecer o custo de um bem ou serviço se esse dado não é utilizado para balizar uma tomada de decisão sobre desempenho?

A definição exposta acima pode ser incorporada em diversos 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, 2005), 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;
- 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. Antes detalhar este modelo, é interessante passar uma vista 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, 2005), “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 (2005), 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.

IV.1 ORÇAMENTO-PROGRAMA

O orçamento-programa foi adotado pelo governo federal dos EUA, a partir de 1965, no contexto do sistema de planejamento, programação e preparação do orçamento (Planning Programming and Budgeting System – PPBS).

Com efeito, muito mais que um sistema orçamentário, o PPBS era um sistema integrado de gestão de gastos, consistindo de um processo sistemático de análise de dados integrado ao orçamento. Assim, enfatizava a tomada de decisões em bases científicas para a alocação dos recursos públicos.

Após a introdução do PPBS nos EUA, o orçamento-programa passou a influenciar os processos orçamentários mundiais. O principal objetivo do orçamento-programa era aumentar a eficiência das alocações orçamentárias por meio de uma melhor priorização de gastos, considerando-se para essa finalidade, vinculado ao processo orçamentário, um sistema de classificação de gastos em programas, de forma que, quando analisados em blocos, de acordo com os seus objetivos, refletissem uma alocação por área de despesa.

No Brasil, o orçamento-programa foi implementado a partir de 1967, abrangendo: i) a classificação de gastos baseada em objetivos (programas), e ii) um instrumento para implementação dos planos e das políticas de desenvolvimento.

Contudo, um dos objetivos do modelo do orçamento-programa não foi incorporado no nosso país, o qual consiste no uso sistemático de informações de desempenho para a tomada de decisões sobre prioridades orçamentárias dos diversos programas concorrentes. Nesse contexto, informações de desempenho referem-se aos resultados obtidos com os gastos públicos, bem como aos custos relacionados a sua obtenção.

V - ESTUDO DE CASO SOBRE ORÇAMENTO DE RESULTADOS

Almeida e Nerosky (2006), no estudo sobre o tema “Orçamento voltado para resultados”, 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, 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 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.

VI - INCENTIVOS PARA IMPLANTAÇÃO DO ORÇAMENTO DE RESULTADOS

Não é o intuito deste trabalho comentar os problemas levantados pelos autores, até porque uma abordagem de “implementação” 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 incentivos³.

O problema que se coloca então é o seguinte: 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?

³ 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).

Para responder essa pergunta 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 clareza⁴ por parte dos dirigentes e políticos de que a fraca performance do 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 orçamento⁵ (o que deve ser interpretado também como incentivo) e, ao mesmo tempo, serem cobrados pelos seus resultados⁶.**

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

Primeiramente, é interessante verificar que o conceito dos cidadãos contribuintes e usuários dos serviços públicos sobre a qualidade do gasto público federal, como também o

⁴ 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, 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.

⁵ 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 retirada de incentivos quando não são atingidos os resultados.

⁶ 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.

sentimento público de que os impostos pagos não têm contrapartida equivalente nos serviços ofertados pelo Estado não têm o poder de gerar uma mudança no sentido de maior transparência dos gastos públicos.

Além disso, o próprio sistema orçamentário incorpora mecanismos que desviam a atenção dos ajustes necessários nos instrumentos de planejamento e orçamento. A proposta atual do Executivo de instalação de um grupo de trabalho para implantação do modelo de orçamento participativo no âmbito federal, apesar de bem intencionada, serve a essa finalidade. 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.

Uma reforma consistente no sistema orçamentário depende da motivação dos agentes políticos, os quais ou não tem clareza sobre as causas da fraca performance do gasto público, ou, pior, tem clareza, mas são agentes auto-interessados⁷ que se beneficiam justamente do fraco desempenho do sistema.

A partir do acompanhamento dos trabalhos da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, infere-se que os políticos 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 grave disfunção no sistema.

⁷ A idéia de auto-interesse não deixa transparecer os incentivos que existem na realidade, mas estão fora do sistema orçamentário tomado em si mesmo.

Todavia, as razões alegadas pelos parlamentares para uma pretensa mudança no processo orçamentário são 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.

Por fim, ao Legislativo interessa o cumprimento do orçamento que foi votado e aprovado por aquele Poder [orçamento impositivo]⁸. Contudo, a hipótese de execução integral da lei orçamentária anual, com os problemas apontados ao longo deste trabalho, não atende, em última análise, aos anseios da sociedade por maior qualidade dos serviços públicos, uma maior transparência nas contas públicas e resultados pela utilização dos recursos que os contribuintes colocam à disposição do Estado.

No segundo caso, uma 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, mostrou a descoberta que “o fato de se conferir maior liberdade aos administradores resultou em menor ênfase aos limites de gastos agregados e maior êxito nos exercícios de corte de gastos”.

⁸ O orçamento impositivo ou mandatário é uma proposta de emenda constitucional em tramitação no Poder Legislativo que torna obrigatória a execução das dotações constantes da lei orçamentária anual.

Após a sanção da lei orçamentária anual, a única flexibilidade que os gestores têm é uma certa liberdade moderada na execução⁹ do orçamento a partir do contingenciamento ou bloqueio das dotações orçamentárias. Essa liberdade permite, na prática, que algumas dotações sejam utilizadas 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.

No terceiro e último caso, as reformas orçamentárias mexem com o equilíbrio entre instituições e centros de poder, já que alteram regras e mecanismos de decisão. Daí porque a necessidade de uma abordagem gradualista. Isso, contudo, não dispensa a necessidade de formulação de incentivos para apoiar a mudança.

O melhor caminho, como dizia Aristóteles, está no meio. Ou, como se diz modernamente: nem tanto ao mar nem tanto a terra. Os incentivos à mudança devem configurar, portanto, 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 “de baixo para cima”, incentivando o processo mediante o desenvolvimento e o fortalecimento da capacitação técnica e operacional nas unidades executoras e órgãos setoriais envolvidos.

⁹ Leia-se execução orçamentária. Após a aprovação da lei orçamentária anual, os órgãos estão autorizados a executar [gastar] as dotações sob sua responsabilidade.

Não se pode deixar de mencionar também que o sistema orçamentário está entremeadado 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 numa situação de exclusão dos serviços de um Estado que arrecada muito e devolve pouco à sociedade.

Assim, 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 é impossível a manutenção de um modelo orçamentário como o atual que perdeu a ótica do cidadão. Não a ótica 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.

VII - CONCLUSÃO

Verifica-se, a partir da análise do estudo de caso de Almeida e Nerosky (2006), 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. Uma 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. Além disso, a motivação externa deve configurar 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 “de baixo para cima”, incentivando o processo mediante o desenvolvimento e o fortalecimento da capacitação técnica e operacional nas unidades executoras e órgãos setoriais envolvidos.

Finalmente, não se pode deixar de mencionar que o sistema orçamentário está entremeadado 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 numa situação de exclusão dos serviços de um Estado que arrecada muito e devolve pouco à sociedade.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A.J.; NEROSKY, L.C. **Diagnóstico do processo orçamentário federal e propostas de medidas de reforma**: modelos orçamentários em outros países. Projeto Eurobrasil 2000, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006.
- BANCO MUNDIAL. **Brasil – Planejamento para desempenho no governo federal**: Revisão do Plano Plurianual, 2001. Disponível em: <www.worldbank.org>. Relatório n. 22870-BR. Acesso em 28 mar 2006.
- 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.
- DIAMOND, J. **The strategy of budget system reform in emerging economies**, In: Public Finance and Management, 2002, v.2, n.3, p358-386.
- 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. **Performance budgeting models and mechanisms**, In: High-level seminar on performance budgeting, 2005, Washington-DC. Anais do Seminário. Washington-DC: Fundo Monetário Internacional - FMI, 2005.
- 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**, 2005, 10f. Tese (Mestrado em Poder Judiciário) – Fundação Getúlio Vargas, Porto Alegre, 2005.
- THOMAS, V. **O Brasil visto por dentro**: desenvolvimento em uma terra de contrastes, Rio de Janeiro: José Olympio, 2005.