



## **2. Novas Abordagens do Orçamento Público**

**Menção Honrosa**

**Rodrigo Oliveira de Faria**

**Orçamento por Resultados: tendências, perspectivas e desafios.**

### **III PRÊMIO SOF DE MONOGRAFIAS**

***ORÇAMENTO POR RESULTADOS: TENDÊNCIAS,  
PERSPECTIVAS E DESAFIOS***

**TEMA II - NOVAS ABORDAGENS DO ORÇAMENTO PÚBLICO**

## ORÇAMENTO POR RESULTADOS: TENDÊNCIAS, PERSPECTIVAS E DESAFIOS

### RESUMO

O núcleo conceitual do Orçamento por Resultados se assenta sobre a idéia básica de que a informação sobre o desempenho de órgãos, agências e programas deve ser desenvolvida, integrada ao processo orçamentário e – principalmente – utilizada como elemento relevante do processo de tomada de decisão. Ao contrário desse razoável grau de coerência do marco conceitual, existe uma multiplicidade de dilemas a serem enfrentados no processo de sua introdução e também diferentes arranjos e abordagens para fazer face àqueles, permitindo-se afirmar que a implementação do modelo é o principal desafio.

A relevância dessa construção teórica decorre do auspicioso propósito de modernização da gestão pública e da introdução de maior racionalidade técnica ao processo decisório de alocação de recursos. Contudo, a despeito da importância do tema, a literatura brasileira ainda carece de estudos que se debrucem sobre os empecilhos com que se defrontam as iniciativas de reforma para a introdução do Orçamento por Resultados.

Este trabalho apresenta um panorama geral dos dilemas, desafios e perspectivas que se apresentam aos países que trilham o itinerário da implementação do processo orçamentário orientado para resultados. Pretende-se contribuir para a sistematização do debate acerca do tema e, eventualmente, para a formulação de reformas que se orientem no sentido da introdução do modelo, por meio da exposição das tendências mundiais e das mais recentes contribuições teóricas.

As experiências internacionais permitem apontar rumos para a implementação do Orçamento por Resultados, minimizando as resistências ao processo de mudança e favorecendo o êxito das iniciativas de reforma. Referidas diretrizes podem contribuir favoravelmente na análise e identificação de gargalos institucionais que merecem maior atenção e intervenções corretivas – inclusive no contexto do panorama orçamentário federal brasileiro.

Neste trabalho são identificadas as principais questões que envolvem a implantação do Orçamento por Resultados, quais sejam: i) a seleção da versão teórica a ser implementada; ii) o desenvolvimento da informação sobre desempenho e seus requisitos, sua integração ao processo orçamentário e utilização no processo de tomada de decisão; iii) os incentivos utilizados para influenciar e direcionar o comportamento dos agentes envolvidos no processo orçamentário para resultados; e iv) a coexistência da racionalidade técnica do modelo com a dimensão política inerente ao sistema democrático.

A despeito das dificuldades, a longevidade do núcleo conceitual e a crescente demanda social por qualidade do gasto público e por efetividade da intervenção governamental permitem entrever que a temática do Orçamento por Resultados permanecerá na pauta das agendas de reformas orçamentárias modernas. O enfrentamento dos desafios que se colocam é, assim, demanda cada vez mais urgente dos Estados Modernos como forma de resposta aos crescentes apelos sociais, exigindo ampla mobilização técnica e política para o sucesso na introdução das reformas que se fazem necessárias.

**PALAVRAS-CHAVE:** Orçamento por Resultados; Orçamento por Desempenho; implementação.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	3
1. CONCEITUAÇÃO E TAXONOMIA .....	6
2. INFORMAÇÃO SOBRE DESEMPENHO: OBJETIVOS DE SUA INTRODUÇÃO E REQUISITOS DE VIABILIDADE .....	13
3. MODALIDADES DA INFORMAÇÃO SOBRE DESEMPENHO .....	25
4. MECANISMO DE INCENTIVOS .....	34
5. A DIMENSÃO POLÍTICA DO ORÇAMENTO POR RESULTADOS .....	45
6. CONCLUSÕES .....	56
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	61

## INTRODUÇÃO

A trajetória conceitual do Orçamento por Resultados remete a iniciativas de reformas oriundas dos Estados Unidos<sup>1</sup> desde a década de 1960. No caso brasileiro, os processos de planejamento e orçamento do Governo Federal também sofreram modificações, a partir de 2000, em termos de concepção e estrutura, no sentido da introdução de uma nova concepção de programas direcionados à solução de problemas, por meio da qual se pretendeu introduzir um orçamento por produtos e resultados.

O núcleo conceitual do modelo assenta-se sobre a idéia básica de que a informação sobre o desempenho de órgãos, agências e programas deve ser integrada ao processo orçamentário e – principalmente – utilizada como insumo do processo decisório. Referida concepção encontra-se bem estabelecida na literatura especializada, não obstante possam ser apontadas algumas divergências teóricas.

A relevância desse modelo teórico decorre do auspicioso propósito de modernização da gestão pública e da introdução de maior racionalidade técnica ao processo decisório de alocação de recursos, premiando-se o bom desempenho. Efetivamente, a idéia do Orçamento por Resultados é simples e vigorosa. Talvez o apelo e a força dessa idéia residam, justamente, nessa simplicidade. Essa também pode ser a justificativa para a sua rápida proliferação e para a ampla tendência

---

<sup>1</sup> Blöndal, Kraan e Ruffner traçam breve retrospecto da evolução do conceito nos Estados Unidos: *“Performance budgeting has a long, if irregular, history on the budget process in the United States, and previous initiatives regardless of their success have been models for the international community. However, 40 years of initiatives to better manage programmes and improve budgetary decision-making have failed to make a substantial impact on the budget process. The alphabet soup of PPBS, MBO and ZBB which began in the 1960s and 1970s all failed to last on a government-wide basis (...)”*. BLÖNDAL, Jón R.; KRAAN, Dirk-Jan; RUFFNER, Michael. *Budgeting in the United States*. OECD Journal on Budgeting. Volume 03, nº 2, 2003, p. 31/32.

mundial no sentido da introdução do modelo. Em contraposição a esse vigor, longevidade e simplicidade parecem corresponder peso e complexidade proporcionais em termos de sua implementação<sup>2</sup>. De fato, esse parece ser o principal desafio com que se depara o Orçamento por Resultados.

Porque não existe uma forma única de se enfrentar os desafios existentes, o Orçamento por Resultados, na prática, tem se constituído de implementações particulares de uma mesma construção teórica genérica. Todavia, as tendências mundiais que se firmam conferem ao modelo o caráter de um modelo com razoável grau de coerência.

A despeito da importância do tema, a literatura brasileira ainda carece de estudos que se debrucem sobre os empecilhos com que se defrontam as iniciativas de reforma para a introdução do Orçamento por Resultados. Nesse sentido, este trabalho contribui para a sistematização do debate acerca do tema e, eventualmente, para a formulação de reformas que se orientem no sentido da introdução do modelo.

Pretende-se apresentar um panorama geral dos dilemas e perspectivas que se apresentam aos países que trilham o itinerário da implementação do Orçamento por Resultados, bem como das mais recentes contribuições teóricas. Para tanto, faz-se uma revisão da bibliografia existente sobre o tema, procurando apresentar as principais questões relacionadas, apontar e alinhar algumas das tendências mundiais, bem como suas insuficiências e desafios. Contudo, não se pretende – e

---

<sup>2</sup> Na síntese de Schick, o conceito é simples, mas a aplicação, difícil: *“The concept is simple – objectives, results, and resources should all be linked. The application is difficult”*. SCHICK, Allen. *Budgeting for Results: recent developments in five industrialized countries*. In MILLER, Gerald J.; HILDRETH, W. Bartley; RABIN, Jack. *Performance-based Budgeting*. Colorado: Westview Press, 2001, p. 129.

nem se poderia – esgotar cada uma das questões e dos problemas que se apresentam no processo de reforma orçamentária.

Esta monografia encontra-se dividida em seis seções. O estudo se inicia com a conceituação do Orçamento por Resultados e apresentação dos seus elementos constitutivos, bem como de uma proposta de classificação das principais versões teóricas do modelo. A segunda seção discute os objetivos pretendidos com a introdução da informação sobre desempenho no processo orçamentário, além de expor os obstáculos a serem enfrentados para a viabilidade da elaboração daquela espécie de informação. A seção seguinte prossegue no exame da informação sobre desempenho, procurando distinguir as fontes existentes para a sua produção, suas características, limitações e forma de utilização. A quarta seção trata da delicada questão do mecanismo de incentivos que deve estar acoplado ao modelo, de modo a favorecer sua introdução. A quinta seção apresenta o debate dos desafios relativos à dimensão política do Orçamento por Resultados, procurando evidenciar as limitações da racionalidade que se procura conferir ao processo orçamentário orientado para resultados. Por último, a sexta seção expõe as principais conclusões deste trabalho.



## 1. CONCEITUAÇÃO E TAXONOMIA

O Orçamento por Resultados encontra-se inserido no contexto mais amplo da Gestão por Resultados, por meio da qual se procura melhorar o desempenho do poder público, incorporando critérios de eficiência, de eficácia e de efetividade na realização de suas atividades. Em outros termos, pretende-se deslocar o eixo de orientação estatal, predominantemente voltado para meios e insumos (*inputs*), com vistas a se conferir ênfase aos produtos e serviços entregues (*outputs*), bem como aos resultados derivados da atuação estatal (*outcomes*)<sup>3</sup>.

A implementação de um processo orçamentário orientado para resultados, portanto, configura-se como um esforço adicional dentro de um processo mais amplo de reforma, em que se procura orientar todas as atividades estatais para a consecução de determinados resultados. Nesse sentido, o ambiente institucional não pode ser refratário a tal orientação, sob pena de inviabilização da implementação do modelo<sup>4</sup>.

Conceitualmente, o Orçamento por Resultados é um processo orçamentário estruturado de modo a permitir a integração de informações sobre o desempenho de programas e agências em seu bojo e que, de forma conjugada e articulada, utiliza

---

<sup>3</sup> Como demonstram Kristensen, Groszyk e Buhler, “*Over the last two decades, the focus of public sector budgeting and management in most OECD member countries has changed from inputs towards outputs. While important elements of an input-based management approach remain, many managers are now more often judged by how their programmes perform rather than by how well they adhere to administrative controls and procedures, or how successful they are in obtaining resources for their programme*”. KRISTENSEN, Jens Kromann; GROSZYK, Walter S.; BUHLER, Bernd. *Outcome-focused Management and Budgeting*. OECD Journal on Budgeting, 2002, p. 6.

<sup>4</sup> Como destacam Shah e Shen, “*performance management is a prerequisite for the success of performance budgeting. Governments that do not manage for results do not budget for results. Performance budgeting cannot thrive unless it is built into an overall managerial strategy for performance*”. SHAH, Anwar; SHEN, Chunli. *Citizen-Centric Performance Budgeting at the Local Level*. In SHAH, Anwar. *Local Budgeting*. Washington: The World Bank, 2007, p. 160.

tais informações como elemento relevante para o processo de tomada de decisão. Portanto, esse modelo de processo orçamentário encontra-se fundamentado em dois elementos constitutivos: i) informação sobre o desempenho (*performance information*); e ii) utilização dessa informação na tomada de decisão.

Blöndal, Kraan e Ruffner acrescentam a flexibilidade ou diminuição de controles formais como um terceiro elemento constitutivo do processo orçamentário orientado para resultados. Assim, propõem como elementos integrantes: i) definição e quantificação de produtos/resultados para cada programa e agência; ii) diminuição de controles de meios/insumos ou outras flexibilidades gerenciais; e iii) alguma ligação (definida ou indefinida) entre resultados/produtos e dotações orçamentárias<sup>5</sup>.

Efetivamente, assim como na gestão orientada para resultados, o Orçamento por Resultados, ao deslocar a ênfase para as finalidades pretendidas da intervenção estatal, geralmente encontra-se associado a um maior nível de flexibilidade que é conferido a órgãos e agências. Contudo, a ampliação da flexibilidade pode não decorrer da mecânica operacional do Orçamento por Resultados, e, por isso, não se pode incluir – *a priori* – tal elemento como *condição necessária* do modelo.

De todo modo, não há óbice em se admitir esse terceiro elemento<sup>6</sup>, desde que a flexibilidade ou a supressão de determinado controle formal sejam decorrentes

---

<sup>5</sup> BLÖNDAL, Jón R.; KRAAN, Dirk-Jan; RUFFNER, Michael. *Budgeting in the United States*. OECD Journal on Budgeting – Volume 3 – Número 2, 2003, p. 31.

<sup>6</sup> Em algumas análises do Banco Mundial também são feitas referências explícitas ao aumento da flexibilidade gerencial como elemento constitutivo do modelo, juntamente com a informação sobre desempenho de órgãos e agências e sua utilização na tomada de decisão. Conforme destacam Shah e Shen: “*The performance budget shifts the focus of discussion from detailed line items to achievement of specific service delivery objectives and, therefore, facilitates informed budgetary decision making. Performance budgeting increases managerial flexibility by giving the program or department manager a fixed lump sum allocation that may be used for various needs to achieve the agreed-on results in service delivery. Public managers enjoy increased managerial discretion but are*

da dinâmica orçamentária em questão. Tal debate será retomado quando da análise dos incentivos criados para a introdução do modelo, em seção própria.

Porque o modelo de Orçamento por Resultados comporta a existência de diferentes graus de utilização da informação sobre desempenho, surgem distintas versões, em consonância com as experiências concretas dos países. Existem dois extremos entre os quais outras variantes foram construídas e implementadas: uma *versão estrita*, que se vale de uma aplicação automática ou mecânica da relação recursos/resultados; e uma *versão ampla*, em que a informação de desempenho acompanha os documentos orçamentários, embora não seja utilizada no processo decisório. Nas palavras de Allen Schick:

Os Governos têm criado incontáveis formas de Orçamento por Desempenho, que variam desde os modelos *informativos*, que apenas apresentam a informação sobre resultado às versões *decisionais*, que formalmente correlacionam recursos e resultados (...) Poucos governos possuem sistemas de orçamento por resultado *decisionais*. Entre os dois extremos existem numerosas variações na forma como a informação sobre resultado alimenta o processo orçamentário<sup>7</sup> [tradução nossa].

Tal diferenciação realça uma das questões centrais enfrentadas no processo de implementação do Orçamento por Resultados: a da utilização da informação sobre desempenho no processo de tomada de decisão. Na versão ampla, apesar de a informação de performance acompanhar alguns dos documentos orçamentários ou a própria lei de orçamento, ela não é utilizada como elemento

---

held accountable for what they achieve in service delivery performance". SHAH, Anwar; SHEN, Chunli. *Citizen-Centric Performance Budgeting at the Local Level*. In SHAH, Anwar. *Local Budgeting*. Washington: The World Bank, 2007, p. 154/155.

<sup>7</sup> SCHICK, Allen. *Getting Performance Budgeting to Perform*. Maio/2008, p. 09/10.

integrante do processo decisório. É por isso que diversos governos afirmam possuir processos orçamentários orientados para resultados, quando, na verdade, somente apresentam informações de desempenho na lei de orçamento ou em seus documentos. Conforme destaca Allen Schick:

(...) Em uma visão ampla, o orçamento por desempenho é qualquer orçamento que apresente informação sobre o que as agências têm feito ou esperam realizar com os recursos que lhe são atribuídos. De forma estrita, o orçamento por desempenho é somente aquele orçamento que, de forma explícita, correlaciona cada incremento nos recursos a um aumento nos produtos/serviços ou outros resultados. O conceito amplo vê o orçamento em termos de apresentação, a versão estrita em termos de alocação. Muitos governos satisfazem a versão ampla, poucos a estrita<sup>8</sup> [tradução nossa].

É razoável que se questione se uma versão por demais ampla do que seria o Orçamento por Resultados pode, efetivamente, receber tal rótulo. De fato, a versão ampla somente possui um dos dois elementos constitutivos sobre os quais se funda o conceito de Orçamento por Resultados<sup>9</sup> (a. *integração de informação sobre o desempenho de órgãos e agências*; e b. *sua utilização no processo decisório alocativo*). Ademais, ao apenas *apresentar* a informação de performance nos documentos orçamentários, não acarretaria mudanças significativas no processo orçamentário.

---

<sup>8</sup> SCHICK, Allen. *The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation has not*. OECD Journal on Budgeting. Volume 3 – Número 2, 2003, p. 101.

<sup>9</sup> Orçamento por Resultados e Orçamento de Desempenho (*performance budgeting*) são nomenclaturas diferentes que procuram exprimir a mesma idéia central, qual seja, a integração de informações sobre desempenho e resultados ao processo orçamentário e sua utilização no processo de tomada de decisão. Referido entendimento também é defendido pela OCDE: “A variety of terms and definitions are incorporated under the label of performance budgeting: budgeting for results, performance-based budgeting and performance funding. These terms are all concerned with introducing performance information into budget processes” OECD. *Performance Budgeting in OECD Countries*. OECD Publishing, 2007, p. 20.

A tônica, pois, das diversas modalidades de Orçamento por Resultado se assenta sobre a utilização da informação sobre resultados no processo decisório. Não por outro motivo, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) apresenta uma classificação tripartite do Orçamento de Desempenho, cujo critério distintivo se baseia no grau de utilização da informação de performance na tomada de decisão<sup>10</sup>:

i) *Orçamento por Resultados Aparente ou Demonstrativo - OpRA (Presentational performance budgeting)*: nessa modalidade, indicadores de desempenho acompanham a peça orçamentária ou outros documentos orçamentários, mas não cumprem nenhuma função na tomada de decisão alocativa<sup>11</sup>;

ii) *Orçamento por Resultados de alocação indireta – OpRAI (Performance-informed budgeting)*: nesta versão os resultados são ativamente e sistematicamente utilizados – embora de maneira indireta – para informar as decisões orçamentárias. Em outras palavras: a informação sobre desempenho se constitui em relevante elemento constitutivo do processo de tomada de decisão – embora não determine o

---

<sup>10</sup> A nomenclatura aqui proposta foi cunhada pelo autor, em consonância com a idéia central apresentada em dois textos da OCDE. A taxonomia proposta procura evidenciar que existem dois pólos: um que confere ênfase à apresentação da informação sobre desempenho e outro que destaca a utilização dessa informação no processo decisório, que conta com duas subdivisões básicas. Para a verificação da nomenclatura utilizada pela OCDE que – saliente-se – difere nos dois textos pesquisados, consultar: CURRISTINE, Teresa. *Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire*. OECD Journal on Budgeting. Volume 5 – nº 2, 2005, p. 102/103; e OECD. *Performance Budgeting in OECD Countries*. OECD Publishing, 2007, p. 42/46.

<sup>11</sup> Conforme destaca a OCDE, “there is no formal mechanism for the systematic integration and use of performance information at this stage of the budget formulation process. While the spending ministries can present performance information and it can be part of discussions between the two parties, there is no expectation of a link between PI [performance information] and resource allocation”. OECD. *Performance Budgeting in OECD Countries*. OECD Publishing, 2007, p. 42.

montante de recursos alocados – ao lado de outras informações sobre prioridades políticas e fiscais<sup>12</sup>.

iii) *Orçamento por Resultados de alocação direta ou automática - OpRAD (Direct/formula performance budgeting)*: nessa categoria, o processo alocativo é diretamente dependente dos resultados e desempenho obtidos. Cada incremento alocativo se vincula expressamente a um incremento dos produtos/serviços ou dos resultados. As dotações orçamentárias, nesse caso, podem estar baseadas em fórmulas e/ou contratos firmados, com indicadores específicos de desempenho. Tal modalidade requer indicações claras e explícitas de produtos e informação sobre custos unitários, que não se encontram disponíveis em diversos setores governamentais<sup>13</sup>.

Essa seria a *versão forte* do Orçamento de Resultados, que correlaciona direta e explicitamente cada aumento nas dotações a um aumento correspondente dos produtos e/ou serviços gerados no processo produtivo. Nas palavras de Schick:

El concepto de presupuesto basado en resultados es el concepto en el cual cada incremento de gasto se vincula expresamente a un incremento de la producción o del desempeño<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Em outros termos, “*In OECD countries, when performance information is part of the budget process, it is most commonly used to inform budget allocations along with other information on political and fiscal priorities. It is only one factor in the decision-making process. There is no direct or mechanical link between performance (planned or actual) and funding. The connection is at best indirect (...)*”. Ibid., p. 42.

<sup>13</sup> Para a OCDE, “*In certain sectors however, direct/formula performance budgeting is applied that directly and explicitly links performance results to funding. This type of formula performance budgeting requires clear and explicit output measures and information on unit costs, which are not readily available in many government sectors. The approach is used only to a limited extent in OECD countries*”. Ibid., p. 46.

<sup>14</sup> SCHICK, Allen. *La presupuestación tiene algún futuro?* Serie Gestión Pública nº 21. Traducción de Varinia Tromben y revisión final de Ricardo Martner. Naciones Unidas. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES): Chile, maio/2002, p. 47/48.

Em síntese, destacam-se duas versões extremas de Orçamento por Resultados: a primeira – que inclusive pode ser questionada quanto à sua pertinência ao modelo – considerada a *versão fraca* de Orçamento por Resultados, tão-somente faz incluir no processo orçamentário informações relativas à performance de programas e/ou órgãos governamentais, sem que tais informações desempenhem qualquer função no processo de tomada de decisão; no outro extremo, tem-se a *versão forte* de Orçamento por Resultados, que se traduz em uma aplicação automática ou mecanicista da correlação entre recursos e produtos/resultados (a cada incremento alocativo deve corresponder um incremento em produtos/serviços).

Entre os dois pólos, tem-se a versão de *Orçamento por Resultados de alocação indireta (OpRAI)*, que empresta relevante importância à integração da informação sobre desempenho ao processo orçamentário e em sua utilização na tomada de decisão alocativa. Nesta versão *mais equilibrada*, considera-se o espaço político inerente ao processo orçamentário, que se utiliza de outros critérios além dos técnicos para determinar o montante de recursos a ser alocado em programas e/ou agências. Todavia, não deixa de considerar o desempenho como relevante insumo para a tomada de decisão. Justamente por ser mais realista, tal versão representa o modelo mais próximo das versões próprias implementadas pelos vários países da OCDE.

Feito o destaque de que o Orçamento por Resultados assenta-se sobre a produção de informação sobre o desempenho de órgãos, agências e programas, deve-se passar ao exame dos desafios que se relacionam ao desenvolvimento daquela espécie de dados.

## 2. INFORMAÇÃO SOBRE DESEMPENHO: OBJETIVOS DE SUA INTRODUÇÃO E REQUISITOS DE VIABILIDADE

O desenvolvimento da informação sobre o desempenho de programas, órgãos e agências se constitui em relevante insumo para o aperfeiçoamento da gestão pública. Valendo-se de tais dados, pode-se, por exemplo, identificar problemas ou oportunidades na implementação de políticas públicas, adotar medidas corretivas, bem como aperfeiçoar o desenho e a concepção das políticas e dos programas orçamentários. Destarte, sua importância transcende a ótica estritamente orçamentária, não obstante se trate de condição absolutamente imprescindível para a introdução do Orçamento por Resultados.

De forma geral, os principais objetivos que têm sido identificados como as causas motrizes da produção de informação sobre a performance são:

- i) *qualificação do processo de tomada de decisão;*
- ii) *aperfeiçoamento da gestão dos programas;*
- iii) *aumento da transparência e responsabilização governamentais (accountability)*

Em primeiro lugar, pretende-se aumentar a qualidade do processo de tomada de decisão<sup>15</sup>, provendo o Governo e o Poder Legislativo com informações relevantes acerca do desempenho de agências e programas, e subsidiando a

---

<sup>15</sup> Como destaca Curristine, “Performance results are provided in order to support better decision making, leading to improved performance and/or accountability. If this information is to provide these benefits, it has to be used in the decision-making process. The key question is whether and how performance information is used in budgetary and management decision-making process”. CURRISTINE, Teresa, op. cit., p. 88.



definição de prioridades, o estabelecimento de metas e o uso eficiente dos recursos públicos. Em outros termos:

Os defensores afirmam que a entrega de informações *objetivas* sobre desempenho propicia uma melhor tomada de decisão para o uso eficiente de recursos, o gerenciamento de programas, a alocação de recursos pelo órgão central e as decisões de priorização de gastos. Em suma, seus advogados afirmam que a utilização da informação de performance no processo orçamentário de decisão pode contribuir para os objetivos orçamentários de aperfeiçoamento da eficiência produtiva, eficiência alocativa e mesmo para a disciplina fiscal agregada<sup>16</sup> [tradução nossa].

Em segundo lugar, busca-se aperfeiçoar o gerenciamento dos programas<sup>17</sup>, auxiliando os gestores no desenho e implementação de políticas públicas e na melhoria da eficiência e da efetividade dos programas, além de ser um poderoso mecanismo de sinalização do fraco desempenho de programas e organizações. Medidas de desempenho ou avaliações podem indicar pontos que necessitam de maior cuidado e de um acompanhamento mais próximo, ensejando a introdução de processos de melhoria na gestão dos programas e das agências. Além disso, podem contribuir para o direcionamento das futuras intervenções e da adoção de medidas corretivas de várias espécies (fixação de metas, definição de objetivos, seleção de indicadores, etc.).

---

<sup>16</sup> OECD. *Performance Budgeting in OECD Countries*. OECD Publishing, 2007, p. 11.

<sup>17</sup> Como destaca o questionário da OCDE, "*PI [Performance Information] is most often used by ministries and agencies to manage programmes. If used, the information helps managers to implement policies and better manage programmes to achieve results. The setting of goals and targets can provide a clear focus for achieving improvements in service delivery. Adopting a results-focused approach allows managers to ask fundamental strategic questions about how to deliver services*". Ibid., p. 60.

Por último - mas não menos importante - pretende-se aumentar a transparência e responsabilização do Governo, propiciando mais e melhores informações à sociedade e ao Legislativo acerca do desempenho de programas e/ou de órgãos e agências. Conforme destaca a OCDE:

Vários países nesse estudo procuram fortalecer a transparência e responsabilização (*accountability*) do Executivo para o Legislativo e para a sociedade como um dos objetivos pretendidos com suas iniciativas de reforma. Essas reformas tem aprimorado a transparência por meio do aumento das informações fornecidas para o público e Legislativo acerca do desempenho e dos resultados do setor público<sup>18</sup> [tradução nossa].

Embora não discriminada anteriormente, a contribuição para uma maior disciplina fiscal também pode ser indicada como um dos objetivos para o desenvolvimento da informação sobre desempenho. Efetivamente, pode-se admitir que, ao ensejar ganhos de eficiência alocativa, a informação sobre performance possa contribuir para o fortalecimento da disciplina fiscal. Na prática, contudo, tal alegação não encontra suficiente respaldo empírico<sup>19</sup>.

Se por um lado tais objetivos salientam a relevância do desenvolvimento e integração da informação sobre desempenho ao processo orçamentário, por outro evidenciam a importância da qualidade da informação fornecida. Nesse sentido, deve-se examinar as características e atributos que devem estar incorporados à

---

<sup>18</sup> OECD. *Performance Budgeting in OECD Countries*. OECD Publishing, 2007, p. 61.

<sup>19</sup> Como destaca a OCDE, não existem estudos na literatura que avaliem esse impacto sobre a disciplina fiscal agregada: "*There is no current study in the literature that evaluates the impact of government systems of performance budgeting on central government aggregate fiscal discipline. (...) In practice, at a central government level it has been difficult to find empirical data to support the claim that performance budgeting contributes to aggregate fiscal discipline*". Ibid., p. 67.

informação sobre desempenho de modo a ensejar sua utilização nos processos decisório, de gestão e de transparência governamentais.

Como se pode inferir, a informação sobre desempenho (*performance information*) representa o coração do modelo de orçamento por resultados. Sem que tal informação esteja disponível não há possibilidade de implementação do modelo; contudo, a mera disponibilidade não garante que seja utilizada no processo de tomada de decisão. Em outras palavras: a informação sobre desempenho é *condição necessária, mas não suficiente*.

Além disso, o acesso à informação de performance pouco diz acerca de sua qualidade. Para que a informação, além de disponível, seja utilizável, há que se possuir requisitos mínimos que assegurem sua qualidade, de que são exemplos a *relevância, tempestividade, confiabilidade e clareza*. Ausentes tais requisitos mínimos, dificilmente será possível a utilização da informação. Ademais, torna-se necessário o desenvolvimento de sistemas de informação que suportem o armazenamento desses dados pelos diversos órgãos envolvidos.

A relevância da informação sobre desempenho remete-nos à capacidade de identificação e seleção das questões centrais que, efetivamente, contribuem para a qualificação ou maior racionalização da tomada de decisão. Nesse sentido, debate-se sobre o *nível ótimo* da quantidade de informação fornecida pelos sistemas de informação, dados os perigos de *sobrecarga de informações*, de um lado, e de *insuficiência de informações*, de outro:

Enquanto que o aumento na quantidade municia os tomadores de decisão com mais informações, por outro lado há crescentes preocupações acerca do perigo do excesso de informação. (...) Dadas as limitações de tempo e de custo sob as quais os Governos operam, receber muita informação pode ser tão problemático quanto receber muito pouca. Isso torna difícil distinguir o que é importante; ademais, sobrecarregar os usuários com esse novo tipo de informação pode servir como um desincentivo – especialmente para os políticos no Legislativo<sup>20</sup> [tradução nossa].

Tais preocupações - relativas à produção de informação e sua integração ao processo orçamentário e que são pertinentes na análise do Orçamento por Resultados - já haviam sido externadas nos debates acerca do PPBS (*Planning, Programing and Budgeting System*), como salienta Jack Diamond:

Wildavsky caracterizou o sistema como “uma vasta quantidade de informações inexatas, incipientes, caracterizadas por quantificação prematura de itens irrelevantes”. O sistema impunha algo considerado como uma carga insuportável de cálculos que atrapalhava o processo orçamentário, dificultava o processo de decisão orçamentária no lugar de torná-lo mais ágil<sup>21</sup>.

Considerando-se que o processo orçamentário é comprimido entre prazos, bem como os custos envolvidos e o tempo necessário para a elaboração de informação sobre performance, deve-se sopesar devidamente tais restrições de modo a se assegurar a disponibilidade dos dados em tempo hábil para sua utilização. Destarte, uma primeira e relevante característica da informação sobre o

---

<sup>20</sup> CURRISTINE, Teresa. *Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire*. OECD Journal on Budgeting. Volume 5 – nº 2, 2005, p. 102.

<sup>21</sup> DIAMOND, Jack. *Do Orçamento por Programas para o Orçamento de Desempenho: O desafio para economias de mercado emergentes*. In *Planejamento e Orçamento Governamental – Coletânea vol. 2*. GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (orgs.). Brasília: ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, 2006, p. 97.

desempenho será a tempestividade, que faculte oportunamente sua utilização durante os tradicionais processos de tomada de decisão alocativa.

Allen Schick salienta que a exigüidade de tempo de que dispõem os *orçamenteiros* tende a piorar em face do acréscimo de informação a ser processada quando se adicionam dados sobre a performance aos fluxos tradicionais:

O Orçamento por Desempenho é implementado geralmente por meio do acréscimo da informação sobre performance ao estoque de informação já tradicionalmente processado por meio do orçamento (...) Infelizmente, os responsáveis pela elaboração do orçamento já dispõem de muita informação, mas não do tempo necessário para processá-la. Em todos os lugares, o orçamento é um processo comprimido no tempo, entre um prazo fatal já finalizado e outro prestes a chegar<sup>22</sup>. [tradução nossa].

Além de se encontrar disponível em tempo hábil, a informação sobre desempenho deve expressar, de forma fidedigna, a realidade; ou seja, deve ser confiável<sup>23</sup>. A confiabilidade da informação encontra-se diretamente associada aos *incentivos* gerados pelo mecanismo de funcionamento do modelo orçamentário, que influenciam o comportamento dos agentes responsáveis pela produção e fornecimento dos dados.

A não-utilização da informação de desempenho no processo decisório de alocação de recursos gera incentivos negativos quanto à qualidade das informações produzidas e fornecidas, além de comprometer aquela que é uma das principais

---

<sup>22</sup> SCHICK, Allen. *Getting Performance Budgeting to Perform*. Maio/2008, p. 03.

<sup>23</sup> Os estudos do Banco Mundial ressaltam tal aspecto: "An effective performance budgeting system depends highly on reliable performance measurement and reporting". Cf. SHAH, Anwar; SHEN, Chunli. *Citizen-Centric Performance Budgeting at the Local Level*. In SHAH, Anwar. *Local Budgeting*. Washington: The World Bank, 2007, p. 159.

razões utilizadas para sua introdução no processo orçamentário. De fato, sem que tais informações sejam efetivamente utilizadas, existiriam poucos incentivos para maior esmero e atenção na produção dessa informação<sup>24</sup>.

Por outro lado, a utilização da informação de desempenho como mecanismo para realização de cortes orçamentários ou para determinar a extinção de programas/agências com fraco desempenho pode, também, servir como incentivo para que a informação produzida não seja realista, de modo a se preservar a manutenção de determinados programas/agências. Nas palavras de Allen Schick:

Quando seus orçamentos estão em perigo, os agentes podem esconder ou adulterar informação, mentir sobre o desempenho atual, enfatizar dados que colocam suas atividades sob uma perspectiva favorável, e adotar outras atitudes defensivas. Quando as informações são ignoradas os gerentes podem ser verdadeiros, mas quando são utilizadas, o incentivo para mentir cresce consideravelmente<sup>25</sup> [tradução nossa].

Nesse sentido, a falta de clareza quanto ao modo pelo qual a informação gerada poderá repercutir no financiamento de programas e/ou de agências/secretarias, ao gerar preocupações quanto à sua utilização, por parte dos agentes, inibe a produção de informação de qualidade, podendo levar a que a informação produzida seja falsa, inverídica, ou, simplesmente, saliente apenas aspectos positivos da gestão do programa. Afinal, não é racional esperar que agentes produzam informações que sejam utilizadas para cortar fundos de seus próprios programas.

---

<sup>24</sup> Ibid., p. 06/07.

<sup>25</sup> SCHICK, Allen, op. cit., p. 08.

Em resumo, tanto a não utilização da informação produzida como a utilização mecanicista com finalidade de cortes orçamentários e de extinção de programas contribuem para a geração de incentivos negativos, que podem comprometer o funcionamento da mecânica do Orçamento por Resultados. Assim, percebe-se o desafio a ser enfrentado para a criação de uma sistemática que, ao mesmo tempo, utilize a informação produzida e que seja clara quanto ao mecanismo da utilização da informação de desempenho, de modo a inibir as resistências dos atores envolvidos no processo.

Efetivamente, a literatura debate acerca da resistência que pode ser gerada nos órgãos e agências quanto à utilização da informação sobre desempenho, salientando algumas das questões a serem enfrentadas pelas iniciativas de reforma dos processos orçamentários:

Resistência pode ser encontrada em todos os níveis. Gerentes nos ministérios podem resistir à mudança, particularmente quando não está claro *se* ou *como* a informação sobre desempenho será utilizada pelo órgão central e pelos políticos. Em muitos casos, os gerentes temem que a informação possa ser utilizada de forma inadequada para criticar publicamente programas ou para cortar fundos. Eles temem serem responsabilizados por resultados que não estão sob seu controle. Isso inclui o alcance de metas de resultados fortemente influenciadas por fatores externos, ou a falta da necessária flexibilidade para o atingimento de metas pelas quais serão responsáveis. Alternativamente, eles podem resistir às reformas em razão das crescentes demandas para a produção de informações ou para a elaboração de trabalhosos relatórios. Isso é especialmente verdadeiro se a informação não é utilizada de qualquer forma pelos órgãos centrais ou pelos políticos.

O ministério pode temer que a mudança lhe dê menos controle sobre suas despesas. Também, que a informação sobre desempenho apresentada em alguns casos não seja de fato relevante ou que não possua a qualidade suficiente para ser utilizada na tomada de decisão<sup>26</sup> (...) [tradução nossa].

---

<sup>26</sup> OECD. *Performance Budgeting in OECD Countries*. OECD Publishing, 2007, p. 69.

A questão do balizamento dos incentivos a serem gerados para que possa ser devidamente implementado um modelo de orçamento de resultados, portanto, merece atenção redobrada. Devem ser criadas as condições e o ambiente necessários para que a produção de informação de performance possa ser devidamente incentivada. Deve-se garantir que a informação de desempenho seja confiável e utilizada no processo decisório, ao mesmo tempo em que se evitam associações mecanicistas ou automáticas entre desempenho e alocação orçamentária, com vistas, também, a evitar posições defensivas por parte dos agentes envolvidos.

Assim, nota-se uma tendência de consolidação de uma visão crítica quanto à versão ou *modelo forte* de Orçamento por Resultados (*Orçamento por Resultados de alocação direta ou automática*), que procura instituir mecanismos automáticos de incremento ou diminuição de dotações considerando-se os produtos/resultados apresentados:

Por várias razões, tem sido visto como benéfico que a maioria dos países evite correlações automáticas ou mecânicas entre os resultados apresentados e as alocações de despesas – que poderiam resultar em cortes automáticos de gastos ou em extinção de programas que apresentam fraco desempenho<sup>27</sup>. [tradução nossa].

Também contribui para a diminuição dos riscos relativos a informações imprecisas e/ou inexatas a *construção de uma série histórica* que permita a aferição

---

<sup>27</sup> CURRISTINE, Teresa. *Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire*. OECD Journal on Budgeting. Volume 5 – nº 2, 2005, p. 111.



do grau de realismo, por exemplo, das metas e produtos que se encontram associados a certos programas.

Além disso, a contratação de entidades externas aos órgãos ou programas a serem avaliados pode favorecer a produção de informação *isenta* sobre o desempenho alcançado e contribuir para uma melhor qualidade dos dados sobre desempenho produzidos. No Chile, por exemplo, em duas espécies de avaliações utilizadas - *desk evaluations* e *impact evaluations* - ocorre a contratação de entidades externas: no primeiro caso, de consultores; no segundo, de instituições de pesquisas e universidades<sup>28</sup>. Além disso, a verificação independente das informações sobre desempenho por órgão externo àquele responsável pela sua elaboração também tende a favorecer uma melhor qualidade dos dados produzidos pelos órgãos e agências.

Deve ser ressaltada, ainda, a importância da atenção dispensada pelo órgão central de orçamento ou órgão responsável pela elaboração do orçamento às informações de performance. Tal atribuição acarreta, por vezes, a necessidade de redefinição das funções tradicionalmente executadas pelo órgão de orçamento, enfatizando-se o acompanhamento das políticas públicas setoriais, bem como do desenvolvimento e monitoramento dos programas desenvolvidos.

Não por outro motivo, a capacidade institucional dos órgãos envolvidos na implantação de uma reforma orçamentária orientada para resultados é considerada

---

<sup>28</sup> Como destacam Blöndal e Curristine: “*The following process is used to conduct **desk evaluations**. The Ministry of Finance submits a proposal to the Congress with the names of the programmes and agencies it wishes to evaluate in the coming year. After the programmes have been agreed with the Congress, **external consultants are chosen to conduct the evaluations through a process of public bidding**. (...) The process is similar for **impact evaluations** with two notable differences. Another methodological approach is used and **these evaluations are contracted out either to research institutions or to universities** rather than to external consultancies (...)*”. Cf. BLONDAL, Jón R.; CURRISTINE, Teresa. *Budgeting in Chile*. OECD Journal on Budgeting – Volume 04 – nº 02, 2004, p. 35/36 (grifos nossos).

essencial para o sucesso da mudança, assim como o comprometimento da burocracia envolvida na reforma. A capacidade institucional se refere à *expertise* necessária tanto para a produção quanto para a análise das informações sobre desempenho geradas, de forma a garantir a possibilidade de sua utilização no processo decisório. Como destaca a OCDE:

Os países têm experimentado problemas relativos ao desenvolvimento da necessária capacidade institucional dos órgãos centrais e dos órgãos e agências setoriais que sustentam essas reformas. Essa capacidade é influenciada pela estrutura institucional mais ampla, bem como pelos recursos disponíveis em termos de pessoal e conhecimento. A informação sobre desempenho é diferente da informação financeira. Para possibilitar melhores julgamentos e a comparação do desempenho, o órgão central precisa da *expertise* indispensável para tornar possível a análise e avaliação da informação recebida pelos diferentes órgãos e agências (...)

Mesmo se houver interesse, os ministérios em alguns casos – dependendo do país – não possuem a *expertise* ou os conhecimentos necessários para o desenvolvimento de indicadores de desempenho ou mesmo para efetivamente monitorarem o desempenho. Isso pode levar ao fornecimento passivo de informação que não possua peso suficiente no processo de tomada de decisão<sup>29</sup>.

Como visto, para que a informação de desempenho possa atingir seus objetivos de utilização no processo decisório, de aperfeiçoamento do gerenciamento de programas e/ou agências e de aumento da transparência governamental, ela deve preencher requisitos mínimos de qualidade que assegurem o alcance daqueles objetivos.

Sem que se enfrente a contento os diversos obstáculos que se interpõem ao desenvolvimento de informação que seja *relevante, tempestiva, confiável e clara*,

---

<sup>29</sup> OECD. *Performance Budgeting in OECD Countries*. OECD Publishing, 2007, p. 69/70.

pode-se incorrer em elevados custos e poucos benefícios. Efetivamente, se a informação sobre desempenho não for bem utilizada, corre-se o risco de torná-la um dispendioso e caro exercício de elaboração de relatórios<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Ibid., p. 34.

### 3. MODALIDADES DA INFORMAÇÃO SOBRE DESEMPENHO

A informação sobre desempenho pode ser fornecida por meio dos *indicadores de desempenho* ou das *avaliações*. Muito embora ambos os métodos gerem informação sobre a performance, há diferenças acerca do tipo de informação fornecida. Enquanto que os indicadores de desempenho (*performance measures*) lidam com resultados, produtos e/ou indicadores de processo, as avaliações permitem um conhecimento mais aprofundado acerca das causas relativas aos êxitos ou falhas dos programas e, frequentemente, incluem recomendações sobre mudanças em atividades ou programas com vistas à melhoria da performance<sup>31</sup>.

Do ponto de vista de políticas públicas, os indicadores são instrumentos que permitem identificar e medir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção na realidade. A principal finalidade de um indicador é traduzir, de forma mensurável, determinado aspecto de uma realidade dada (situação social) ou construída (ação de governo), de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação<sup>32</sup>.

Existem duas espécies principais de abordagem relativas aos indicadores de desempenho: aquelas focalizadas em produtos (*outputs*) e as que se concentram em resultados (*outcomes*). A tendência geral é a de se concentrar, inicialmente, em

---

<sup>31</sup> CURRISTINE, Teresa. *Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire*. OECD Journal on Budgeting. Volume 5 – nº 2, 2005, p. 89.

<sup>32</sup> Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Indicadores de Programas – Guia Metodológico*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010, p. 21.

produtos e, nos estágios mais adiantados de implementação das reformas orçamentárias, de se focalizar nos resultados<sup>33</sup>.

De forma sucinta, pode-se afirmar que *outputs* se referem aos produtos e serviços entregues à sociedade por uma dada intervenção estatal; por sua vez, *outcomes* representam os impactos gerados na sociedade em razão da implementação de determinada política pública. Em relação aos *outcomes*, existem, basicamente, duas perspectivas: uma mais ampla que define tal conceito como a representação do impacto atual, planejado ou não, da intervenção do Estado; e outra - mais restrita - que somente define como *outcome* a consequência pretendida da intervenção governamental. Como salientam Kristensen, Groszyk e Buhler:

Geralmente, há duas percepções acerca do que constitui um 'outcome'. Para alguns, 'outcome' é visto como as *conseqüências pretendidas* da ação governamental sobre a sociedade. Essa é a visão utilizada pela Secretaria de Orçamento e Gestão dos Estados Unidos para o termo. Para outros, 'outcomes' são percebidos como o impacto atual – não importando se pretendido ou não. O Departamento de Administração e Finanças da Austrália utiliza 'outcome' dessa forma<sup>34</sup> [tradução nossa].

Para Jannuzzi, os *indicadores de produto (output indicators)* seriam medidas definidas *ex-post facto* de forma a expressar as entregas de produtos ou serviços ao público-alvo. Portanto, mediriam o alcance das metas físicas (e.g. percentual de quilômetros de estrada entregues, de armazéns construídos e de crianças vacinadas em comparação com as metas físicas previamente fixadas).

---

<sup>33</sup> Como destaca Curristine, "there is a tendency for countries at the initial stages of reform to concentrate on outputs and to develop outcomes at a later stage". CURRISTINE, Teresa, op. cit., p. 89.

<sup>34</sup> KRISTENSEN, Jens Kromann; GROSZYK, Walter S.; BUHLER, Bernd. *Outcome-focused Management and Budgeting*. OECD Journal on Budgeting, 2002, p. 11.

Por sua vez, os *indicadores de resultado (outcome indicators)* expressariam – de forma direta ou indireta – os benefícios ao público-alvo decorrentes das ações empreendidas no contexto do programa (e.g. taxas de mortalidade – doenças; taxas de reprovação escolar e de homicídios)<sup>35</sup>.

Ambas abordagens possuem limitações. Por ser mais complexa, a abordagem de resultados (*outcome approach*), apresenta uma maior dificuldade técnica de mensuração e maiores custos de obtenção. Isso ocorre porque é extremamente complicada a delimitação da extensão com que determinado programa contribui para os resultados alcançados, ainda mais se se considerar que *outcomes* refletem tanto os impactos desejados e planejados quanto aqueles não antecipados da intervenção governamental<sup>36</sup>. Há casos em que os resultados simplesmente fogem ao controle das agências e, dessa forma, *não se pode estabelecer uma relação causal* entre a implementação de um programa específico e os impactos gerados na sociedade. Tal limitação é reforçada por Allen Schick:

Os resultados comumente escapam do controle direto do ministério que executa o programa e resultam geralmente de uma convergência de fatores e não simplesmente da intervenção governamental por meio da política pública. Pode-se questionar se se pode estabelecer uma relação de causalidade entre as mudanças que se produzem por meio da política pública e a situação social (...) é mais produtivo pensar os resultados como indicações de sentido e não como afirmações de causalidade. Os resultados devem levar os governos a avaliarem se a situação social se encontra no sentido

---

<sup>35</sup> JANNUZZI, P. M. *Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais*. Brasília: Revista do Serviço Público, abr/jun, 2005. APUD Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Indicadores de Programas – Guia Metodológico*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010, p. 30

<sup>36</sup> Nas palavras de Kristensen, Groszyk e Buhler, “*Outcomes reflect the intended and unintended results from government actions and provide the rationale for government interventions*”. KRISTENSEN, Jens Kromann; GROSZYK, Walter S.; BUHLER, Bernd, op. cit., p. 10.

desejado e se mudanças na política pública devem ou não ser consideradas<sup>37</sup> [tradução nossa].

A seu turno, também a abordagem de produto (*output approach*) tem sofrido críticas em decorrência de suas limitações<sup>38</sup>, de que são exemplos a perda da visão mais ampla dos impactos gerados na sociedade – em decorrência da ênfase colocada nas medidas quantitativas dos produtos e serviços fornecidos, e o fato de que políticos e sociedade em geral tenderiam a raciocinar em termos de resultados (*outcomes*) e não de produtos (*outputs*).

Mesmo com tais limitações, Allen Schick considera mais produtivo o foco nos *outputs*, como a *melhor segunda opção* (*second best situation*). Ou seja, apesar de se reconhecer os resultados (*outcomes*) como a dimensão mais importante do desempenho, também se concorda quanto ao fato de que informações sobre resultados são frequentemente indisponíveis ou caras de serem obtidas e apresentam uma frágil e problemática relação de causalidade entre determinada política pública e as condições sociais. Em suas palavras:

Nos países que levam a performance a sério, as reformas que objetivam melhorar os *outcomes* tendem a acabar se concentrando nos produtos (*outputs*). Essa *segunda melhor opção* (*second best*) certamente é mais produtiva do que gastar anos na procura por medidas ideais de resultado. Os produtos (*outputs*) são úteis indicadores de desempenho porque os cidadãos conhecem o governo pela observação das condições em que se encontram as salas escolares e o número de estudantes por classe, a distância entre sua casa e a clínica médica, o tempo de espera de

---

<sup>37</sup> SCHICK, Allen. *La presupuestación tiene algún futuro?* Serie Gestión Pública nº 21. Traducción de Varinia Tromben y revisión final de Ricardo Martner. Naciones Unidas. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES): Chile, maio/2002, p. 26/27.

<sup>38</sup> KRISTENSEN, Jens Kromann; GROSZYK, Walter S.; BUHLER, Bernd, op. cit., p. 06.

atendimento, o tratamento dado pelos oficiais da polícia às pessoas, e os outros incontáveis contatos que os cidadãos comuns tem com as agências governamentais e com os servidores públicos. Os produtos são a face apresentada pelo Governo para seu povo<sup>39</sup>.

A tendência mais comumente adotada pelos países integrantes da OCDE tem sido a de conjugar as duas abordagens, de forma a mitigar as limitações próprias de cada uma<sup>40</sup>. De fato, as experiências realizadas por tais Governos indicam que a abordagem conjugada de produtos e de resultados pode contribuir para minimizar as insuficiências e limitações apontadas.

Os desafios com que se deparam as avaliações – enquanto método de obtenção de informação sobre o desempenho – são similares. A literatura tem destacado que se trata de importante ferramenta de planejamento destinada aos formuladores de políticas e aos gerentes responsáveis pela implementação de programas, ensejando a obtenção de maior racionalidade do processo decisório. Nesse sentido, a avaliação pode ser utilizada como poderoso instrumento de produção de informações que assegure, não somente o planejamento de novas intervenções estatais, como também a implementação e gerenciamento dos atuais programas e políticas públicas<sup>41</sup>. Efetivamente, avaliação e monitoramento são processos analíticos organicamente articulados, que pretendem subsidiar o gestor

---

<sup>39</sup> SCHICK, Allen. *The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation has not*. OECD Journal on Budgeting. Volume 3 – Número 2, 2003, p. 73/74.

<sup>40</sup> Como afirma Teresa Curristine “*Of the countries that developed performance measures, the majority produce a combination of outputs and outcomes. This combination reflects the difficulty in following an approach that concentrates solely on either outcomes or outputs*”. CURRISTINE, Teresa, op. cit., p. 89/90.

<sup>41</sup> A discussão é mais ampla, contudo, transcende os limites desse trabalho. Na literatura recente, debate-se acerca da reversão do paradigma *top-down* e, em contraposição, da valorização da abordagem *bottom-up*, que questiona a utilização automática dos resultados das avaliações como baliza do processo decisório e como ferramenta para a resolução racional de problemas. Para o acompanhamento desse debate ver: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. *As Políticas dos Sistemas de Avaliação da Educação Básica do Chile e do Brasil*. In HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.



público com informações acerca do ritmo e da forma de implementação dos programas (indicadores de monitoramento) e dos resultados e efeitos almejados (indicadores de avaliação)<sup>42</sup>.

Segundo Jannuzzi, existiriam dois tipos de avaliação: a *avaliação formativa*, definida como aquela realizada com propósitos de acompanhamento e monitoramento da implementação de programas, que permite intervenções corretivas; e a *avaliação somativa*, que possui um propósito mais amplo e meritório e é realizada ao final do processo de implementação de um programa ou política<sup>43</sup>. A avaliação somativa seria aquela mais estritamente considerada para os fins de balizamento das dotações a serem conferidas ao programa sob exame. Nada impede, contudo, que o mesmo possa ser dar com a avaliação formativa, realizada durante o processo de implementação do programa ou política pública.

Assim, as avaliações podem ser utilizadas como uma ferramenta importante para o estímulo do desempenho, bem como para subsidiar o processo de alocação orçamentária. No que se refere à perspectiva do desempenho, ao permitir intervenções corretivas, bem como o monitoramento do processo de implementação de determinado programa, as avaliações podem contribuir para a melhoria da gestão pública. Relativamente ao processo orçamentário, as avaliações podem ser utilizadas para indicar problemas existentes na implementação de determinados programas ou políticas e, assim, subsidiar o processo de alocação de recursos para programas que precisem ser fortalecidos ou mesmo para manter o nível atual das

---

<sup>42</sup> JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil*. Revista do Serviço Público. Brasília: 56 (2): 137-160 Abr/Jun 2005, p. 155.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p.157.

dotações, quando o programa/política indique fraco desempenho e necessite de um mais amplo acompanhamento de sua implementação.

Alguns dos dilemas enfrentados quanto à avaliação referem-se ao método utilizado para a coleta das informações. O próprio órgão ou agência responsável pela implementação do programa pode ser responsável por sua avaliação. Tal medida diminui os custos da avaliação, contudo, tende a favorecer a produção de informação não fidedigna. Por sua vez, a realização de avaliações por órgão ou entidade externa àquele responsável por sua implementação pode contribuir para a isenção da informação sobre o desempenho, todavia, apresenta um maior custo de produção. Em síntese, as duas opções apresentam prós e contras, que deverão ser devidamente considerados para a seleção do método a ser utilizado.

Chile e Estados Unidos, por exemplo, optaram por estratégias distintas. No Chile, por exemplo, em duas espécies de avaliações utilizadas - *desk evaluations* e *impact evaluations* - ocorre a contratação de entidades externas: no primeiro caso, de consultores; no segundo, de instituições de pesquisas e universidades<sup>44</sup>. A seu turno, os Estados Unidos adotaram a metodologia do *PART (Program Assessment Rating Tool)*, que consiste em um processo de avaliação desenhado e implementado pela própria agência. Elemento integrante da sistemática norte-americana de avaliação, o PART é realizado por meio de um questionário, permitindo que os programas examinados sejam pontuados, em vários quesitos, e classificados de

---

<sup>44</sup> O estudo de Blöndal e Curristine evidencia a referida diferenciação: “*The following process is used to conduct **desk evaluations**. The Ministry of Finance submits a proposal to the Congress with the names of the programmes and agencies it wishes to evaluate in the coming year. After the programmes have been agreed with the Congress, **external consultants are chosen to conduct the evaluations through a process of public bidding**. (...) The process is similar for **impact evaluations** with two notable differences. Another methodological approach is used and **these evaluations are contracted out either to research institutions or to universities** rather than to external consultancies (...)*”. Cf. BLONDAL, Jón R.; CURRISTINE, Teresa. *Budgeting in Chile*. OECD Journal on Budgeting – Volume 04 – nº 02, 2004, p. 35/36 (grifos nossos).

acordo com 4 categorias básicas: não-efetivo; adequado; moderadamente efetivo e efetivo. Os programas que não possuem adequadas medidas de desempenho ou que ainda não coletaram informação sobre o desempenho são classificados como “resultados não demonstrados”<sup>45</sup>.

Outras definições devem ser feitas para o desenho da avaliação, como a definição dos *critérios para seleção* dos programas ou agências a serem avaliados, e a *periodicidade* da realização da avaliação. A seleção dos programas e das agências a serem avaliados poderá partir do Poder Legislativo ou do Executivo; a periodicidade da seleção poderá ser anual, ocorrendo uma espécie de revezamento para que novos programas e agências também passem pelo crivo do processo de avaliação. Existe amplo espaço de definição e seleção dos critérios e modalidades a serem utilizados pelos países. Em boa medida, tais definições serão o resultado do contexto político e institucional no qual se procura implementar o processo de avaliação.

Também existem diferenças quanto ao modo de utilização da informação obtida por meio do processo de avaliação. Sob tal perspectiva, a avaliação poderá ser usada em uma perspectiva mecanicista, decorrendo – de forma automática – cortes orçamentários aos programas ou agências avaliados com baixa performance. Por sua vez, os resultados da avaliação poderão ser utilizados de forma conjunta com outras informações relevantes sobre o programa e ou agência, levando em conta as especificidades de cada caso.

De qualquer forma, nota-se uma tendência nos países integrantes da OCDE de se evitar tal perspectiva mecanicista. Portanto, mesmo que as avaliações, em

---

<sup>45</sup> SHEA, Robert J. *Performance Budgeting in the United States*. OECD Journal on Budgeting. Volume 08 – nº 1, 2008, p. 64.

geral, permitam um conhecimento mais aprofundado em relação ao desempenho de programas/agências, elas não tem sido utilizadas como instrumento para determinar cortes orçamentários e/ou extinção de programas e/ou agências<sup>46</sup>.

Em geral, no âmbito das experiências dos países da OCDE, a utilização mais comum da informação sobre desempenho (avaliações e indicadores de desempenho), no caso em que ela indique fraco desempenho – tem sido o de atuar como *mecanismo sinalizador da fraca performance* e o de possibilitar um acompanhamento mais próximo do desempenho de programas e/ou agências, mantendo-se constante o nível de recursos atribuídos a esses programas *sob avaliação*.

Feitas essas considerações gerais acerca dos dois principais métodos de produção de informação sobre desempenho (indicadores e avaliações), há que se discutir os incentivos que se encontram à disposição dos Governos para a introdução de um modelo orçamentário orientado para resultados, dos quais depende, em boa medida, o sucesso deste.

---

<sup>46</sup> Como evidenciaram os resultados do questionário da OCDE, “Although evaluations are used more often to cut expenditure, probably because they provide more information on the underlying causes of problems, they are still in the majority of cases rarely or never used for this purpose. This does not rule out the possibility that spending ministries in their own budget formulation processes use performance information to reallocate resources across programmes” CURRISTINE, Teresa. *Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire*. OECD Journal on Budgeting. Volume 5 – nº 2, 2005, p. 110.

#### 4. MECANISMO DE INCENTIVOS

O modelo de gestão por resultados, deslocando a ênfase dos meios para os resultados, se vale dos incentivos como elementos de favorecimento de uma nova perspectiva de atuação dos agentes públicos. No mesmo sentido, a utilização de incentivos dentro de uma perspectiva orçamentária se configura como relevante instrumento para o sucesso da implementação do Orçamento por Resultados<sup>47</sup>.

Os incentivos contribuem para a modernização da gestão pública na medida em que favorecem o comprometimento dos servidores com o bom desempenho de órgãos, agências e programas governamentais. Incentivos são estímulos fornecidos para direcionar o comportamento dos gestores em determinado sentido. Pretendem, pois, influenciar a motivação dos diversos agentes responsáveis pela administração pública, ensejando graus mais elevados de comprometimento com a boa performance.

De modo geral, os incentivos podem ser classificados em financeiros ou não-financeiros e em formais ou informais. A primeira classificação considera como critério distintivo essencial a existência de benefício de ordem financeira, ou não. A segunda, a existência de um mecanismo, formalmente estabelecido, de acordo com o qual se procura conferir certas prerrogativas àquelas entidades que alcançam

---

<sup>47</sup> Tanto a criação de incentivos como o desenvolvimento de informação sobre desempenho são elementos relevantes para a implementação da Gestão por Resultados e, da mesma forma, para a introdução do Orçamento por Resultados. É por isso que na literatura há referências no sentido de que não seria possível a introdução do Orçamento por Resultados sem que a gestão pública se encontrasse direcionada para resultados. O acerto dessa afirmativa se deve ao fato de que - ao se criar incentivos à gestão por resultados e ao se desenvolver informação sobre o desempenho para utilização no aperfeiçoamento da gestão pública - torna-se possível a introdução do modelo orçamentário orientado para resultados. Mais do que isso, o desenvolvimento da gestão por resultados termina fomentando a introdução de inovações no processo orçamentário, de forma a também orientá-lo para resultados. Tal discussão, contudo e a despeito de sua relevância, transcende os limites deste trabalho.

determinados progressos em seu desempenho ou, por outro lado, a informalidade de tal concessão.

As três principais categorias de incentivos, conforme geralmente utilizadas nos países que procuram implementar um modelo orçamentário orientado para resultados, são:

- 1) recompensas financeiras ou restrições financeiras;
- 2) aumento ou restrição da flexibilidade financeira e/ou gerencial;
- 3) divulgação do desempenho e dos resultados alcançados por programas e agências<sup>48</sup>.

Os mecanismos relativos ao financiamento de programas e/ou de órgãos/agências, pelo lado das recompensas, incluem o incremento dos recursos orçamentários do programa, a manutenção do nível atual de dotações e a distribuição de bônus aos gestores e servidores; por sua vez, as sanções vão desde a redução de recursos orçamentários do programa/órgão ou de sua extinção, até cortes salariais dos empregados e/ou gestores.

Esta primeira categoria se insere dentro da espécie de incentivos de cunho monetário, por meio da qual se procura atribuir mais recursos àqueles programas ou agências que tenham alcançado as metas previamente acordadas, ou aos servidores responsáveis pela implementação do programa, por meio de recompensas salariais incorporadas aos seus vencimentos. Pela via inversa, pode-se aplicar sanções aos programas e agências que falhem no alcance das metas de

---

<sup>48</sup> OECD. *Performance Budgeting in OECD Countries*. OECD Publishing, 2007, p. 47/48; CURRISTINE, Teresa. *Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire*. OECD Journal on Budgeting. Volume 5 – nº 2, 2005, p. 107.

produtos/serviços ou no atingimento de certos resultados, por meio do corte de dotações.

Em relação à flexibilidade, podem ser utilizadas recompensas como: permissão de que o órgão/agência possa reter ou carregar (*carry over*) ganhos de eficiência para o exercício financeiro subsequente; maiores prerrogativas na transferência de recursos entre diferentes programas ou categorias de despesas; dispensa de elaboração de determinados relatórios pelo órgão ou agência. Como sanções, podem ser mencionados o corte futuro de recursos não utilizados, maiores restrições para transferências ou remanejamentos de recursos orçamentários, aumento das exigências de entrega de relatórios e realização de auditorias na agência e/ou programa.

À exceção do carregamento de dotações (*carry over*), os demais incentivos mencionados nesta segunda modalidade não são espécies de recompensas financeiras. Procura-se dotar órgãos e agências com níveis maiores de flexibilidade, por meio do que se pretende ensejar o alcance de produtos ou resultados acordados, eximindo-se tais entidades de exigências formais (e.g. elaboração de relatórios) ou ampliando-se a discricionariedade na movimentação de recursos orçamentários entre grupos ou categorias de despesas, sem maiores exigências burocráticas. Por outro lado, encontrando-se o desempenho abaixo do nível esperado, pode-se criar outras exigências burocráticas/formais para movimentação de recursos ou simplesmente destituir a agência ou entidade de liberalidades anteriormente concedidas.

Tradicionalmente, a ampliação da flexibilidade e a diminuição de controles formais têm sido correlacionados com a introdução de uma gestão por resultados.

Donald Kettl distingue basicamente dois arranjos de estratégias de gestão de desempenho: o primeiro, baseado na máxima “*fazendo os gestores gerirem*” (*making managers manage*), que especifica contratos com alocações de recursos orçamentários e conjuga incentivos e pressões competitivas, do qual o exemplo é a Nova Zelândia; e o segundo, que se vale da expressão “*deixando os gestores gerirem*” (*letting managers manage*), é praticado na Austrália e Suécia, e se baseia na boa vontade e confiança com que são tratados os gestores. Ambas estratégias outorgam a necessária flexibilidade aos gestores públicos para que eles possam aperfeiçoar a gestão, mas se valem de diferentes visões acerca da recompensas a serem atribuídas<sup>49</sup>.

Da mesma forma, a ampliação dos níveis de flexibilidade também tem sido mencionada como elemento integrante do Orçamento por Resultados<sup>50</sup>. Em contraposição, existe o entendimento de que a concessão de maior flexibilidade não deveria ser estendida indistintamente a órgãos e/ou agências, mas, sim, deveria advir de conquista do órgão ou agência em decorrência dos resultados apresentados<sup>51</sup>. De acordo com tal linha de raciocínio, a outorga de níveis diferenciados de flexibilidade gerencial e/ou orçamentária se configuraria como

---

<sup>49</sup> SHAH, Anwar; SHEN, Chunli. *Citizen-Centric Performance Budgeting at the Local Level*. In SHAH, Anwar. *Local Budgeting*. Washington: The World Bank, 2007, p. 160.

<sup>50</sup> BLÖNDAL, Jón R.; KRAAN, Dirk-Jan; RUFFNER, Michael. *Budgeting in the United States*. OECD Journal on Budgeting – Volume 3 – Número 2, 2003, p. 31.

<sup>51</sup> Como destaca Teresa Curristine, “*In theory, the introduction of performance measures is meant to be accompanied by a relaxation of input controls. However, in practice in some countries this has not been the case. There is the view that increased flexibility should be earned by better performance rather than given at the outset of the reforms*”. CURRISTINE, Teresa. *Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire*. OECD Journal on Budgeting. Volume 5 – nº 2, 2005, p. 107.



prêmio conferido àquelas entidades e/ou agências que tivessem alcançado metas previamente fixadas de desempenho<sup>52</sup>.

Considerando-se o momento de concessão do maior nível de flexibilidade, pode-se classificar o benefício como *ex ante*, quando atribuído anteriormente ao atingimento das metas fixadas; ou *ex post*, quando sua concessão ocorra após o alcance de determinado resultado. De qualquer forma, deve-se salientar, ainda, que a ampliação dos níveis de flexibilidade deve ser devidamente sopesada com os objetivos de transparência e responsabilização (*accountability*), que também se inserem entre os objetivos dos processos de reforma<sup>53</sup>.

No que diz respeito à terceira categoria de incentivos (publicização do desempenho do programa e/ou agência) pretende-se, de um lado, reconhecer publicamente a boa performance do órgão e os resultados auferidos e, de outro, tornar público o mau desempenho de um órgão e/ou da gestão de determinado programa. Espera-se que a publicidade conferida aos resultados apresentados pelos órgãos e programas amplie a pressão da mídia, da sociedade e do Poder Legislativo

---

<sup>52</sup> Nesse sentido se encontram as observações feitas pela OCDE: “*Changes in flexibility can act as an incentive to improve performance if they can be gained or lost depending on performance results. For example, achieving a certain percentage of performance targets could be rewarded with greater spending flexibility during the year and the ability to carry over uspent funds, or it could be linked to exemptions from regulations or reporting requirements*”. Cf. OECD. *Performance Budgeting in OECD Countries*. OECD Publishing, 2007, p. 51.

<sup>53</sup> O balanceamento da flexibilidade e da transparência e responsabilização é analisado pela OCDE: “*In any system of control there are issues about balancing accountability and flexibility. The need for compliance with regulations and reporting requirements should be balanced against the freedom managers require to do their jobs. Critics of the traditional system of accountability argue that rules became ends in themselves, that accountability stressed compliance only, and that hierarchical structures hindered efficiency and performance. Thus, these critics stressed the need to relax inputs and controls. There are obvious dangers in relaxing input controls without having adequate financial and managerial systems in place. With the devolution of responsibilities it is also important that new policies and practices are well understood by people in line agencies, and that they have the skills, capacity, resources and authority to implement the initiatives effectively*”. Ibid., p. 50/51.

pelo melhoramento da performance<sup>54</sup>, contribuindo favoravelmente para progressos na gestão pública.

Essa última modalidade de incentivos também não se prende a questões financeiras. Ao mesmo tempo em que se aumenta a transparência governamental, premiam-se órgãos e programas por meio do reconhecimento público dos avanços alcançados e, de forma simultânea, cria-se uma espécie de constrangimento público àquelas entidades e/ou programas que apresentam fraco desempenho.

Feita breve análise das três principais categorias de incentivos que podem ser utilizadas de forma conjugada com a introdução da informação sobre desempenho ao processo orçamentário, há que se investigar os riscos a que se encontram sujeitos os incentivos criados para a introdução do Orçamento por Resultados. Como visto, os incentivos são estímulos fornecidos para direcionar o comportamento dos gestores em determinado sentido. Ao serem inseridos, por meio de novas regras, afetam o cálculo dos atores e, como consequência, os resultados das ações. Todavia, caso os incentivos não sejam devidamente desenhados, pode-se gerar efeitos colaterais que ensejam comportamentos evasivos e defensivos por parte dos agentes envolvidos no processo orçamentário, em contraposição aos objetivos visados com a introdução dos incentivos.

Pode-se definir tais efeitos colaterais como *incentivos negativos*. Os *incentivos negativos* são estímulos gerados pelas novas regras e que, de forma não antecipada, acarretam comportamentos não desejados. Assim, enquanto os incentivos procuram estimular comportamentos benéficos à introdução do Orçamento por Resultados, os incentivos negativos produzem comportamentos que

---

<sup>54</sup> OECD. *Performance Budgeting in OECD Countries*. OECD Publishing, 2007, p. 52.

dificultam, inibem ou mesmo impedem o sucesso da implementação da reforma orçamentária.

Um exemplo de incentivo negativo é a não utilização da informação sobre desempenho no processo decisório, pois acarreta desinteresse em sua elaboração. Noutro extremo, a utilização da informação sobre desempenho como mecanismo para se proceder a cortes orçamentários e/ou a extinção de programas ou agências, de forma automática, pode levar os agentes envolvidos a adotarem comportamentos defensivos em relação aos seus programas e/ou agências.

A não-utilização da informação de desempenho no processo decisório de alocação de recursos gera incentivos negativos quanto à qualidade das informações produzidas e fornecidas, além de comprometer aquela que é uma das principais razões utilizadas para sua introdução no processo orçamentário: sua utilização na tomada de decisão. Sem que tais informações sejam efetivamente utilizadas, há pouca razão para maior esmero e cuidado na produção dessa informação. Nas palavras de Schick:

O orçamento por desempenho é rapidamente desacreditado quando órgãos e agências percebem que as decisões não se encontram baseadas nos resultados, mas em rotinas incrementais ou por meio do acréscimo de recursos a itens de gasto para a determinação dos recursos necessários para o financiamento das despesas. Os fornecedores de informação se tornam pouco cuidadosos ou mesmo sabotam o sistema quando a informação não é utilizada<sup>55</sup> [tradução nossa].

---

<sup>55</sup> Ibid., p. 06/07.

Abordagens mecanicistas ou automáticas que correlacionem desempenho e recursos são outro exemplo de sistemática que pode gerar incentivos negativos no processo orçamentário e comprometer a melhoria da performance<sup>56</sup>. Como visto, o desempenho pode estar relacionado a uma série de fatores, internos e externos, que podem não estar sob o controle do órgão ou agência. Uma das causas da fraca performance pode ser, inclusive, a insuficiência de recursos, caso em que o mero corte de recursos poderá resultar em piora do desempenho. As razões para o fraco desempenho de certo programa não são explicadas pelas medidas de desempenho e, dessa forma, no âmbito da OCDE têm sido evitadas abordagens mecanicistas ou automáticas:

Uma abordagem mecanicista pode gerar incentivos negativos e encorajar agências a manipular informação. Incentivos para o fornecimento de informações precisas são influenciados pelas expectativas sobre como aquelas serão utilizadas na tomada de decisão. Se as verbas estão automaticamente associadas aos resultados, pode haver incentivos para se mentir e manipular dados com vistas a receber mais recursos ou para se evitar perdas de verbas<sup>57</sup>.

Na mesma linha, Allen Schick destaca que a frágil relação causal entre um programa e os resultados evidencia a necessidade de não se estruturar um sistema

---

<sup>56</sup> Apesar de uma tendência crítica à adoção da abordagem forte do Orçamento por Resultados, há países que o adotam, embora sejam a exceção. Exemplo de país que adota o Orçamento por Resultados de alocação direta ou automática é a Coréia. Naquele país, quando os programas são classificados como não-efetivos, ocorre, automaticamente, um corte orçamentário de 10% das verbas que lhe são destinadas. Se por um lado, tal sistemática envia um claro sinal de que o desempenho é efetivamente considerado, por outro pode levar a posturas defensivas por parte de agências, gerando informações distorcidas ou inverídicas. Cf. OECD. *Performance Budgeting in OECD Countries*. OECD Publishing, 2007, p. 50.

<sup>57</sup> Ibid., p. 49.

de orçamentação baseado na abordagem mecanicista ou automática, em decorrência das referidas limitações<sup>58</sup>.

Os países da OCDE, de maneira geral, têm se utilizado de abordagens cautelosas na utilização da informação sobre desempenho para recompensar ou punir financeiramente agências. A informação sobre a performance quase nunca é utilizada para extinguir programas ou cortar despesas, ou para recompensar financeiramente os responsáveis pelas organizações<sup>59</sup>. Mesmo as avaliações, que podem gerar maiores informações sobre as causas subjacentes ao fraco desempenho, são raramente utilizadas com a finalidade de propor cortes de despesas<sup>60</sup>.

Os resultados do questionário elaborado pela OCDE também indicam que a abordagem mais utilizada no caso em que a informação sobre desempenho indica fraca performance de um programa ou agência é a de manter inalterado o volume de recursos atribuído e proceder a uma revisão/avaliação do programa durante o ano, podendo, ainda, condicionar a manutenção do programa ao desempenho futuro<sup>61</sup>. Portanto, a indicação de fraca performance serve como um mecanismo para se realçar a necessidade de um monitoramento mais próximo e de uma revisão mais atenta de agências e programas.

---

<sup>58</sup> SCHICK, Allen. *La presupuestación tiene algún futuro?* Serie Gestión Pública nº 21. Traducción de Varinia Tromben y revisión final de Ricardo Martner. Naciones Unidas. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES): Chile, maio/2002, p. 27.

<sup>59</sup> O questionário da OCDE permitiu referida conclusão: "*Performance information – performance measures and evaluation – is rarely or never used to eliminate programmes or cut expenditure, or to reward agency heads*". CURRISTINE, Teresa. *Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire*. OECD Journal on Budgeting. Volume 5 – nº 2, 2005, p. 112.

<sup>60</sup> Novamente nos termos da conclusão extraída do questionário da OCDE: "*Although evaluations are used more often to cut expenditure, probably because they provide more information on the underlying causes of problems, they are still in the majority of cases rarely or never used for this purpose. This does not rule out the possibility that spending ministries in their own budget formulation processes use performance information to reallocate resources across programmes*". Ibid., p. 110.

<sup>61</sup> Ibid., p. 110/111.

Tais constatações reforçam o entendimento de que a informação sobre desempenho é, apenas, um dos diversos fatores a serem considerados no processo de tomada de decisão<sup>62</sup>. Cortes orçamentários e extinção de programas e agências são medidas fortes, que demandam vontade política para serem adotadas, inclusive em razão do interesse de diversos atores e beneficiários que seriam atingidos pelos cortes e/ou pela extinção.

A informação sobre desempenho integrada ao processo orçamentário é mais comumente utilizada para informar e orientar decisões alocativas, juntamente com outras informações a respeito das prioridades fiscais e políticas do governo<sup>63</sup>. Em outras palavras, a informação sobre desempenho não desempenha um papel isolado e distinto no processo de tomada de decisão; antes, é um dos fatores a serem considerados.

Em síntese, a automática concessão de benefícios ou incentivos pode não permitir o alcance dos objetivos pretendidos com a introdução da sistemática de incentivos, desvirtuando-a. Portanto, a aplicação da sistemática de incentivos não deveria ser automática, mas, sim, deveria ser resultado de criteriosa análise da situação da agência e do programa, que leve em consideração outros fatores relevantes para a concessão de benefícios. O entendimento da OCDE vai no mesmo sentido:

---

<sup>62</sup> Nos termos colocados também pelo Banco Mundial: *"Pursuing a direct link between performance and resource allocation is undesirable, because performance information does not constitute a sufficient basis on which to make budgetary decisions. At best, performance data serve as one factor to guide future directions"*. Cf. SHAH, Anwar; SHEN, Chunli. *Citizen-Centric Performance Budgeting at the Local Level*. In SHAH, Anwar. *Local Budgeting*. Washington: The World Bank, 2007, p. 161.

<sup>63</sup> OECD. *Performance Budgeting in OECD Countries*. OECD Publishing, 2007, p. 42.

Quando o Ministério das Finanças pode dispensar ou aumentar controles formais ou diminuir exigências de relatórios ou a observância de certos regulamentos, outros fatores devem ser considerados. É importante que as decisões sejam tomadas caso-a-caso, levando em consideração o grau de confiança já existente no relacionamento entre o Ministério das Finanças e as agências. Esse relacionamento é ao menos parcialmente baseado na história da agência ou do programa em termos de desempenho, observância às exigências legais, não ocorrência de casos de corrupção, desperdício ou má gestão<sup>64</sup>.

Em síntese, a sistemática de incentivos criada é de fundamental importância para a implantação do Orçamento por Resultados. São os incentivos existentes em determinado contexto político, social e econômico que modelam as percepções e os comportamentos dos agentes envolvidos na gestão pública, de modo geral, e no processo orçamentário, em particular.

Desta forma, ao condicionarem os comportamentos dos agentes envolvidos podem criar as condições propícias para a implementação das reformas orçamentárias orientadas para resultados, ou, por outro lado, podem ser as causas responsáveis pelo insucesso na introdução do novo modelo. Além disso, por não haver uma sistemática única e uniforme que possa ser aplicada, existe a evidente necessidade de cuidadoso exame e criteriosa seleção e adaptação da sistemática de incentivos a ser introduzida, para o sucesso do modelo.

---

<sup>64</sup> Ibid., p. 51/52.

## 5. A DIMENSÃO POLÍTICA DO ORÇAMENTO POR RESULTADOS

O processo orçamentário é, por excelência, político. Na medida em que políticos são os líderes democraticamente eleitos para tomar decisões, eles desejam viabilizar tais prerrogativas - inclusive por meio da influência do processo orçamentário. Dessa forma, a introdução da informação sobre desempenho naquele processo jamais terá o condão de eliminar a dimensão política da alocação de recursos. Ao contrário, a introdução do Orçamento por Resultados bem como a utilização da informação na tomada de decisão dependem de liderança e sustentação política<sup>65</sup>, que viabilizem a implementação dessas reformas.

Destarte, não se trata de substituir o processo político, mas de possibilitar a incorporação de outra ordem de racionalidade ao processo orçamentário, conjugando-se, quanto possível, a intencionalidade política com critérios mais objetivos. Assim, pode-se dizer que, até certo ponto, coexistirão as lógicas técnica e política, de forma a ensejar elementos de balizamento das decisões (políticas).

Diz-se *até certo ponto*, visto que, em determinados momentos, a intencionalidade política sobrepujará considerações de ordem técnica, desconsiderando quaisquer informações sobre o desempenho do programa ou agência. Nesse momento, a lógica política aflora com maior vigor, em desfavor de

---

<sup>65</sup> A importância do comprometimento político é ressaltada por Shah e Shen: “*Strong and consistent political support from the legislature is critical for performance budgeting initiatives. Pursuit of internal rationality and efficiency criteria without regard to the political environment would jeopardize such initiatives. Legislators should be involved in establishing performance goals, developing performance indicators, monitoring the performance process, and evaluating performance results. Performance budgeting is unlikely to succeed if the executive and legislative branches have different ideas about the need for and objectives of the reform*”. SHAH, Anwar; SHEN, Chunli. *Citizen-Centric Performance Budgeting at the Local Level*. In SHAH, Anwar. *Local Budgeting*. Washington: The World Bank, 2007, p. 164/165.



considerações acerca da eficiência, da eficácia e da efetividade do programa ou agência em questão:

Políticos se deparam com a concorrência de outras prioridades quando tomam decisões orçamentárias. Políticos, especialmente em tempos de restrição fiscal ou crise não apóiam de verdade a melhoria da eficiência no setor público. O apoio dos políticos ao Gabinete ou ao Primeiro-Ministro é freqüentemente necessário para a implementação de recomendações de revisão de despesas e de priorização de gastos. Todavia, a sustentação política pode ser influenciada por vários fatores no amplo contexto econômico e político. Por exemplo, ao se aproximar uma eleição ou durante períodos de abundância fiscal pode ser difícil obter apoio político para recomendações de corte de despesas, mesmo para programas que são ineficientes ou que possuem fraco desempenho.

Mais do que isso, políticos desejam ser responsáveis com seus eleitores e seus interesses específicos. Em determinados contextos políticos, programas e agências são mantidos mesmo que sua existência seja questionada em termos de eficiência e efetividade. Atender tais necessidades políticas não conduz necessariamente à utilização da informação sobre desempenho no processo de tomada de decisão orçamentária.

O processo orçamentário é político e a informação de desempenho não o transformará em um processo racional de tomada de decisão. Por isso, a questão é como fornecer os incentivos corretos para que a informação sobre desempenho possa ao menos ser considerada como parte do processo de tomada de decisão<sup>66</sup>. [tradução nossa].

Isso não quer dizer, contudo, que existam duas lógicas antagônicas e mutuamente excludentes, que não possam coexistir. São ingênuas visões estritamente tecnocráticas que tem a pretensão de sobrepujar o elemento político, assim como não procedem afirmações acerca da impossibilidade de se conferir maior racionalidade técnica ao processo orçamentário, com base na informação sobre desempenho.

---

<sup>66</sup> OECD. *Performance Budgeting in OECD Countries*. OECD Publishing, 2007, p. 71.

Efetivamente, um dos principais objetivos para a utilização da informação sobre desempenho é, justamente, o de permitir que as decisões (políticas) possam estar melhor fundamentadas. A informação de performance pode contribuir para a qualificação da decisão política ao conferir maior objetividade ao processo decisório, permitindo que seja devidamente sopesado e considerado o desempenho de programas e agências. Todavia, dificilmente políticos eleitos decidirão exclusivamente com base nas informações sobre o desempenho. Como afirmam Kristensen, Groszyk e Buhler:

As expectativas devem representar honestamente a realidade. Medidas de desempenho, incluindo metas de resultados, são somente um fator na tomada de decisão acerca de políticas e recursos. Questões como o estabelecimento de maiorias no Legislativo e a busca da atenção da mídia podem ter (maior) peso. Raramente políticos eleitos tomarão decisões sobre programas considerando tão-somente a informação sobre desempenho. Suas decisões podem mesmo ser contrárias ao que se espera no caso em que os dados de desempenho indicam as escolhas que devem ser feitas<sup>67</sup>.

Em suma, pretende-se propiciar uma base mais racional para a tomada de decisões, sem esquecer que o processo de tomada de decisão se encontra inserido dentro de um determinado contexto político e institucional<sup>68</sup>. Portanto, nesse processo, os políticos são atores fundamentais, por exercerem a dupla função de destinatários/usuários da informação sobre desempenho e de sustentáculo da implementação do Orçamento por Resultados. Aliás, como afirma a OCDE, um dos

---

<sup>67</sup> KRISTENSEN, Jens Kromann; GROSZYK, Walter S.; BUHLER, Bernd. *Outcome-focused Management and Budgeting*. OECD Journal on Budgeting, 2002, p. 13.

<sup>68</sup> Nos termos colocados pela OCDE, “*This attempt to move to a more rational basis for decision making does not negate the fact that decision making takes place in a given political and institutional context*”. Cf. OECD. *Performance Budgeting in OECD Countries*. OECD Publishing, 2007, p. 63.

objetivos desse modelo é fazer com que políticos definam objetivos claros e metas para as agências:

Políticos têm um importante papel a desempenhar na promoção do desenvolvimento e da utilização da informação de desempenho no processo orçamentário. Tal papel envolve a pressão sobre outros atores para a implementação do Orçamento por Resultado, o exercício de uma função ativa no estabelecimento de objetivos e no uso da informação sobre performance na tomada de decisão orçamentária (...)

O objetivo da maioria dos modelos de Orçamento por Desempenho e da abordagem da gestão por resultados é levar políticos a definir objetivos claros e metas para agências e criar mecanismos formais para que eles possam monitorar o progresso no atingimento desses objetivos (...)<sup>69</sup>. [tradução nossa]

As experiências dos países da OCDE têm demonstrado que a integração da informação sobre desempenho ao processo orçamentário não garante sua utilização no processo de tomada de decisão<sup>70</sup>. Em alguns casos, tal informação tem sido simplesmente desconsiderada quando são tomadas as decisões alocativas.

Alguns elementos podem contribuir para a modificação desse cenário. Dentre eles, um aspecto a ser considerado é a linguagem. Frequentemente, políticos não entendem a linguagem técnica e hermética dos técnicos responsáveis pelos meandros orçamentários. Sem que se torne possível a comunicação entre os mundos político e técnico, a introdução do Orçamento por Resultados será muito difícil.

---

<sup>69</sup> Ibid., p. 70.

<sup>70</sup> BLONDAL, Jón R.; CURRISTINE, Teresa. *Budgeting in Chile*. OECD Journal on Budgeting – Volume 04 – nº 02, 2004, p. 40.

Nesse sentido, a informação sobre desempenho deverá ser adequada ao público a que se destina e, além disso, ser clara e tempestiva. Sem que a informação esteja disponível ao tempo em que são tomadas as decisões orçamentárias, tanto no Executivo quanto no Legislativo, será inviável sua utilização.

Em síntese:

(...) políticos reclamam de receber muita informação com distintos níveis de qualidade e relevância. Frequentemente, a informação é apresentada de forma incompreensível. Políticos no Legislativo e no Executivo possuem diferentes necessidades de informação; portanto, para ser útil, a informação deve ser modelada de forma a atender especificações diferenciadas de acordo com o público-alvo. A informação também deve ser fornecida em tempo hábil para a tomada de decisão. Um desafio crucial é criar informação relevante e de boa qualidade que leve em consideração restrições temporais e de capacidade sob as quais os tomadores de decisão operam<sup>71</sup>.

Contudo, apesar de relevante, não é suficiente que a informação seja clara, tempestiva e adequada ao público a que se destina. Afinal, políticos também são movidos por incentivos. Dividendos políticos são a moeda de troca para que exista um mínimo de interesse. Assim, o mecanismo de incentivos criado não deve apenas ser destinado à burocracia responsável pela gestão de programas e agências e pelo aperfeiçoamento do seu desempenho. Os políticos são atores fundamentais e, caso percebam que a introdução do modelo voltado para resultados nada lhes oferece em termos de benefícios, não utilizarão a informação sobre desempenho.

Pior ainda: se a introdução da informação sobre desempenho implicar em perda de espaço político do Legislativo para o Executivo poderá haver um grau de

---

<sup>71</sup> OECD. *Performance Budgeting in OECD Countries*. OECD Publishing, 2007, p. 71.

resistência difícil de ser rompido<sup>72</sup>. Assim, caso os políticos no Legislativo percebam que o processo de reforma representa um alargamento dos níveis de discricionariedade do Executivo e uma concomitante diminuição do seu espaço na arena política, tenderão a defender a manutenção do *status quo*. Nessa hipótese políticos poderão trabalhar abertamente contra os objetivos da introdução do Orçamento por Resultados.

Como o processo orçamentário representa um mecanismo de contraposição de interesses no jogo político – de um lado entre Legislativo e Executivo, e de outro, entre governo e oposição – a alteração das regras que orientam tal processo implica em um rearranjo na correlação de forças existente em determinado ambiente social<sup>73</sup>. Para o enfrentamento desse desafio, não existem respostas prontas e fáceis. É por isso que, muitas vezes, a introdução de reformas orçamentárias amplas ocorrem em processos institucionais de mudança do fiel da balança política ou em períodos de enfrentamento de crises fiscais ou econômicas ou em alterações de Governo e de sua composição<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> As experiências internacionais de outros países auxiliam a lançar luzes sobre tal problemática. Como Blöndal, Kraan e Ruffner destacam na análise do processo de reforma nos Estados Unidos, “*It is doubtful that the United States Will ever move to a true results-based budget process. It implies Congress giving up too much certain ex ante power for uncertain results that may not be apparent for years. Since the only tool legislatures have is the legislative process, this is naturally where they spend their oversight time. This is especially true in the United States, since it would imply a huge shift from oversight emphasizing conformity with legislation to oversight emphasizing performance. It would be a large shift in power to the executive branch as it would require greater managerial discretion over programme funds*”. BLÖNDAL, Jón R.; KRAAN, Dirk-Jan; RUFFNER, Michael. *Budgeting in the United States*. OECD Journal on Budgeting. Volume 03, nº 2, 2003, p. 28/29.

<sup>73</sup> Como destacam Blöndal, Kraan e Ruffner, a longa história de fracassos nas reformas orçamentárias capitaneadas pelo Poder Executivo, nos Estados Unidos, é prova de que o Congresso tem que exercer um ativo papel no processo de mudança. Em suas palavras: “*(...) the long history of failure of budget reforms driven by the executive branch is proof that Congress must take an active role in process change*”. Ibid., p. 27.

<sup>74</sup> A OCDE destaca os principais motivos das reformas e exemplifica com o caso do Reino Unido, em que a eleição do Partido Trabalhista, em 1997, foi o gatilho da reforma: “*While the triggers for introducing reforms vary across countries, the major reform motivators can be summarized as financial crisis, pressure to reduce public expenditures, and a change in political administration (...) In the United Kingdom, a change in political administration was the reform trigger. The 1997 election of the Labour Party created a shift in the wider political landscape. The new government initiated numerous*

O fato é que sem a existência de um ambiente político e institucional favorável à introdução da gestão por resultados ou – de forma mais específica – de um processo orçamentário direcionado a resultados, a implementação de reformas desse tipo tende a fracassar. Como destaca Allen Schick:

Desempenho não acontece simplesmente. Governo – líderes políticos, gestores, servidores públicos e as agências que eles administram ou nas quais trabalham – devem se preocupar com os resultados e ativamente procurar meios de fazer melhor<sup>75</sup>.

Porque a dimensão política é indissociável do processo orçamentário, a *versão forte* de Orçamento por Resultados (*Orçamento por Resultados de alocação direta ou automática*) também conta com problemas adicionais. Ao pretender implementar um mecanismo automático de atribuição de recursos, que não abre espaço para que a dimensão política seja incorporada, o modelo contribui para o seu próprio enfraquecimento.

Nesse sentido, a abordagem do *Orçamento por Resultados de alocação indireta*, ao reconhecer a importância de outros fatores no processo de tomada de decisão e ao não pretender eliminar a intencionalidade política inerente ao sistema democrático, acrescenta elementos favoráveis à sua introdução, inclusive de ordem política. Tal modelo, além de mais realista, é mais factível de ser implementado. O desafio, nesta versão de Orçamento por Resultados é o de garantir que a

---

*public sector management reforms including changing the budget process*” OECD. *Performance Budgeting in OECD Countries*. OECD Publishing, 2007, p. 24/25.

<sup>75</sup> Nas palavras de Allen Schick: “*Performance does not just happen. Government – political leaders, public managers, civil servants, and the agencies they control or work in – must care about results and actively search out means of doing better*”. SCHICK, Allen. *The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation has not*. OECD Journal on Budgeting. Volume 3 – Número 2, 2003, p. 74.

informação sobre desempenho tenha, efetivamente, um peso relevante e seja considerada no processo de tomada de decisão e, além disso, o desenho de um modelo que seja compatível com o ambiente cultural, econômico e político no qual deverá ser introduzido.

Os exemplos corroboram as afirmativas de que não se pode dissociar o elemento político do processo orçamentário. No caso dos Estados Unidos, durante o exercício de 2006, a proposta orçamentária do Executivo indicou 21 programas a serem extintos e 9 reduções de verbas para programas. Contudo, o Congresso somente concordou com 7 das 21 propostas de extinção e com 4 das propostas de cortes orçamentários<sup>76</sup>. Em 2008, 7 programas foram extintos e 6 programas sofreram reduções de recursos. Embora nenhuma decisão se baseie de forma exclusiva no desempenho, de forma geral, programas que apresentam alta performance recebem maiores incrementos de recursos do que aqueles que não alcançam resultados tão satisfatórios<sup>77</sup>.

A sistemática adotada no Chile também não se amolda à perspectiva mecanicista, visto que não há corte automático de recursos de programas que não atingem as metas propostas e, tampouco, incremento de recursos para programas que alcançam as metas estabelecidas:

A sistemática utilizada pelo sistema chileno de Orçamento por Resultados não correlaciona de forma automática e direta o desempenho às apropriações. Não se corta mecanicamente recursos de programas que falham em alcançar metas ou se aumentam as verbas dos programas que atingem os resultados. O

---

<sup>76</sup> Ibid., p. 49.

<sup>77</sup> Cf. SHEA, Robert J. *Performance Budgeting in the United States*. OECD Journal on Budgeting. Volume 08 – nº 1, 2008, p. 64.

Ministério das Finanças tem procurado, de fato, evitar associações mecanicistas de alocações orçamentárias a medidas de performance.

Mais do que isso, a informação sobre desempenho é utilizada no ciclo orçamentário juntamente com informações financeiras e outras informações como um ponto inicial para discussões com agências. Como resultado dessas discussões, dados de performance têm sido usados para manter as atuais dotações ou – quando os resultados são fracos – várias medidas tem sido adotadas para levar as agências a melhorar seu desempenho. Isso inclui o estabelecimento de novas condições de desempenho e sua incorporação na lei orçamentária e/ou acordos de modificações nos programas das agências. As promessas acordadas são revisadas nos anos subseqüentes para se verificar se o desempenho tem melhorado. Além disso, em alguns casos, os recursos para programas têm sido reduzidos em razão de contínuas falhas no alcance de melhorias, e em poucos casos programas têm sido eliminados<sup>78</sup>.

Como visto, as dificuldades a serem enfrentadas na introdução do Orçamento por Resultados são muitas. O que garante que tal modelo contará com o respaldo político necessário para sua introdução? Que motivos asseguram a viabilidade da implantação do modelo? A resposta para tais questões ainda se encontra em aberto. Todavia, existem alguns indícios que apontam em determinado sentido.

Em primeiro lugar, há que se frisar a permanência, a despeito dos insucessos em sua implantação e das discontinuidades sofridas no processo de sua introdução, do apelo e do vigor da idéia central proposta pelo modelo. Efetivamente, apesar de esforços para sua introdução nos Estados Unidos<sup>79</sup> desde a década de 60, ainda hoje persistem os desafios para a implantação de um processo orçamentário orientado para resultados, com a edição, em 1993, do *Government*

---

<sup>78</sup> BLONDAL, Jón R.; CURRISTINE, Teresa. *Budgeting in Chile*. OECD Journal on Budgeting – Volume 04 – nº 02, 2004, p. 40.

<sup>79</sup> BLÖNDAL, Jón R.; KRAAN, Dirk-Jan; RUFFNER, Michael. *Budgeting in the United States*. OECD Journal on Budgeting. Volume 03, nº 2, 2003, p. 31/32.



*Performance and Results Act*<sup>80</sup>. Diversos outros países também seguem a mesma trilha da introdução da informação sobre desempenho no processo orçamentário e da procura por mecanismos adequados para a viabilização de uma correlação – ainda que indireta – entre resultados e alocação orçamentária. Este primeiro indício é bastante forte, embora não seja conclusivo.

Em segundo lugar, existe uma crescente demanda social por melhor prestação de serviços públicos, por maior eficiência, eficácia e efetividade da atuação estatal, bem como na utilização da pesada carga tributária imposta à sociedade. A sociedade civil exige, cada vez mais – e não há indícios que indiquem mudança desse cenário – um melhor desempenho na atuação do Estado e de suas agências, assim como dos resultados dos programas governamentais. Nesse sentido, pode-se presumir que a pressão social exigirá o contínuo desenvolvimento e aplicação da informação sobre desempenho na gestão pública, de forma a viabilizar o aperfeiçoamento das intervenções estatais.

Esse segundo elemento também fornece indícios de que a temática do Orçamento por Resultados não tende a sair da pauta reformista dos governos democráticos. A despeito dos inúmeros desafios a serem superados para que a informação de desempenho possa ser produzida, integrada ao processo orçamentário e utilizada no processo de tomada de decisão, pode-se prever que a

---

<sup>80</sup> Como destaca Robert Shea ao analisar a introdução do novo marco legal estadunidense, agências e programas ainda permaneciam insuficientemente orientados para resultados, além de as decisões não se basearem na informação sobre desempenho: “*The Government Performance and Results Act laid a strong foundation for performance management in the federal government. However, numerous weaknesses in the implementation of the Act impeded its progress. Many agency and programme measures were insufficiently outcome-oriented. Neither Congress nor the executive based its decisions on available performance information. Implementation of the Act was more of an exercise than a useful process to inform decision makers about and help improve programme performance*”. Cf. SHEA, Robert J. *Performance Budgeting in the United States*. OECD Journal on Budgeting. Volume 08 – nº 1, 2008, p. 62.

temática do Orçamento por Resultados continuará presente nos debates acerca das reformas que se pretendem.

## 6. CONCLUSÕES

O maior desafio com que se defronta o Orçamento por Resultados é a sua implementação. É possível identificar um núcleo aglutinador do conceito, que orbita em torno da idéia de que se deve produzir e integrar informação sobre o desempenho de órgãos, agências e programas ao processo orçamentário e, além disso, utilizá-la como relevante insumo para o processo de tomada de decisão. Ao contrário do razoável grau de coerência do marco conceitual, os dilemas de sua implementação apresentam-se variados, demandando precisão e sensibilidade por parte das lideranças interessadas na viabilização do modelo orientado para resultados.

Não obstante a multiplicidade de questões relativas à introdução do Orçamento por Resultados, as experiências internacionais permitem apontar rumos para a implementação do modelo, minimizando as resistências ao processo de mudança e favorecendo o êxito das iniciativas de reforma. Referidas diretrizes podem contribuir na análise e identificação de gargalos institucionais que merecem maior atenção e intervenções corretivas – inclusive no contexto do panorama orçamentário federal brasileiro.

De fato, uma década após a introdução de iniciativas desse tipo no Governo Federal, com a introdução de uma nova concepção de programas – vinculados à solução de problemas – e de uma orientação no sentido de produtos e resultados, o processo orçamentário mantém-se, em boa medida, distante da perspectiva pretendida pelo Orçamento por Resultados. A informação sobre desempenho não se

encontra devidamente desenvolvida e integrada ao processo orçamentário, além de não se constituir em relevante insumo para a tomada de decisão. Pode-se mesmo afirmar que o processo de tomada de decisão desconsidera tal informação.

Como se salientou ao longo desta exposição, o desenvolvimento de informação sobre o desempenho de órgãos, agências e programas possui um escopo amplo de aperfeiçoamento da gestão governamental, de aumento dos níveis de transparência e de utilização no processo de tomada de decisão, extrapolando objetivos de cunho estritamente orçamentários. Contudo, a disponibilidade dessa espécie de informação é condição imprescindível para a implementação da gestão por resultados e, especificamente, para a introdução do Orçamento por Resultados.

Assim, deve-se colocar em primeiro lugar as primeiras coisas. Em princípio, trata-se de se investir fortemente na capacidade institucional de geração dessa *expertise*, possibilitando o desenvolvimento de informação desse tipo, e, secundariamente, permitindo que novos avanços sejam posteriormente efetuados no sentido da implementação do Orçamento por Resultados. Sem que exista informação sobre o desempenho relevante, confiável, tempestiva e clara, debalde serão envidados esforços para uma pretensa introdução do processo orçamentário orientado para resultados.

Referido desenvolvimento deve ser feito de forma conjugada com um sistema de incentivos, que influencie o comportamento dos agentes envolvidos no processo orçamentário, favorecendo a produção daquele tipo de informação e a ênfase na busca de resultados. Nesse sentido, a abordagem centrada em produtos (*output approach*) pode favorecer a introdução de avanços, embora se deva procurar

conjugar aquela com a abordagem de resultados (*outcome approach*), de modo a minimizar as limitações próprias de cada abordagem.

Os incentivos devem ser cuidadosamente selecionados, de forma a minimizar as resistências à produção e utilização da informação sobre performance. A mecânica resultante dos incentivos deve assegurar a utilização da informação sobre desempenho no processo decisório, enviando sinais claros sobre seu peso aos agentes, ao mesmo tempo em que se evitam abordagens de correlação automática entre recursos/resultados, de modo a se evitar a geração de comportamentos evasivos e defensivos. Torna-se nítida a dificuldade da calibragem de tal dinâmica, mas uma diretriz é a de se indicar de forma clara aos agentes como o desempenho será considerado no processo decisório.

Encontrando-se disponível a informação sobre o desempenho com nível adequado de confiabilidade, deve-se integrá-la ao processo orçamentário, para que tais dados possam – futuramente – orientar as decisões alocativas.

A centralidade do processo político deve ser respeitada. Por isso, a versão de *Orçamento por Resultados de alocação indireta*, ao preservar a arena política e ao se valer de uma mecânica mais sensível de correlação entre recursos e desempenho, contribui favoravelmente para dissolver resistências políticas e técnicas à introdução de reformas, representando uma versão mais sofisticada do processo orçamentário orientado para resultados. O desafio principal, neste caso, é o de garantir que a informação sobre desempenho seja efetivamente utilizada e que tenha um peso relevante no processo de tomada de decisão.

A introdução do Orçamento por Resultados demanda iniciativa e sustentação políticas, que assegurem o ambiente necessário à implementação do modelo. Torna-se necessária a formação de uma maioria interessada em reformas orçamentárias desse tipo, procurando contemplar interesses dos Poderes Legislativo e Executivo. Iniciativas oriundas somente do Poder Executivo – e que contemplem apenas a sua perspectiva – tendem a fracassar, visto que o processo orçamentário pode se manter inalterado na fase de discussão e tramitação legislativa, no caso de os parlamentares não se encontrarem comprometidos com tais alterações.

Deve-se adequar a linguagem técnica para que a comunicação entre os níveis técnico e político possa efetivamente ocorrer, além de se estabelecer contrapesos em relação aos níveis ampliados de discricionariedade atribuídos ao Executivo. O Poder Legislativo tem papel fundamental na seleção e introdução de instrumentos de fiscalização do Executivo que privilegiem a ótica dos resultados das políticas públicas e dos programas constantes do orçamento.

Neste cenário, a informação sobre desempenho – ao irrigar o processo orçamentário e alimentar o processo de tomada de decisão – tem muito a contribuir de forma a introduzir outra ordem de racionalidade às decisões orçamentárias, ensejando o aperfeiçoamento da gestão pública e o direcionamento da máquina pública no sentido dos resultados. Para que tais iniciativas tenham êxito, a informação sobre desempenho deve efetivamente ser utilizada na tomada de decisão e, além disso, as regras quanto ao modo de tal utilização devem ser claras, de modo a minimizar resistências do corpo burocrático e a geração de incentivos negativos.

Os inúmeros desafios a serem enfrentados para a introdução do Orçamento por Resultados possibilitam a visualização do grau de dificuldade para sua implementação. Contudo, a longevidade do seu núcleo conceitual e a crescente demanda social por qualidade do gasto público e por efetividade da intervenção governamental permitem entrever que tal temática permanecerá integrando a pauta das agendas de reformas orçamentárias modernas. Para o Brasil, os desafios não serão menores.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BLÖNDAL, Jón R.; KRAAN, Dirk-Jan; RUFFNER, Michael. *Budgeting in the United States*. OECD Journal on Budgeting – Volume 3 – nº 2, 2003.

BLÖNDAL, Jón R.; CURRISTINE, Teresa. *Budgeting in Chile*. OECD Journal on Budgeting – Volume 04 – nº 02, 2004.

BURKHEAD, Jesse. *Orçamento Público*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

CURRISTINE, Teresa. *Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire*. OECD Journal on Budgeting. Volume 5 – nº 2, 2005.

DIAMOND, Jack. *Do Orçamento por Programas para o Orçamento de Desempenho: O desafio para economias de mercado emergentes*. In *Planejamento e Orçamento Governamental – Coletânea vol. 2*. GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (orgs.). Brasília: ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, 2006.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. *As Políticas dos Sistemas de Avaliação da Educação Básica do Chile e do Brasil*. In HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.



JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil*. Revista do Serviço Público. Brasília: 56 (2): 137-160 Abr/Jun 2005.

KRISTENSEN, Jens Kromann; GROSZYK, Walter S.; BUHLER, Bernd. *Outcome-focused Management and Budgeting*. OECD Journal on Budgeting, 2002.

LANE, Jan-Erik. *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*. Second Edition. London: SAGE Publications, 1995.

MATIAS-PEREIRA, José. *Finanças Públicas – A Política Orçamentária no Brasil*. 3ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

MILLER, Gerald J.; HILDRETH, W. Bartley; RABIN, Jack. *Performance-based Budgeting*. Colorado: Westview Press, 2001.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). *Performance Budgeting in OECD Countries*. OECD Publishing, 2007.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. *Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional*. ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. Revista do Serviço Público. Ano 53. Número 3. Jul-Set. 2002.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. *O Orçamento Público e a Transição do Poder*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

\_\_\_\_\_. *Disciplina Fiscal e Qualidade do Gasto Público*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E INVESTIMENTOS ESTRATÉGICOS.  
*Indicadores de Programas – Guia Metodológico*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010.

SCHICK, Allen. *La presupuestación tiene algún futuro?* Serie Gestión Pública nº 21. Traducción de Varinia Tromben y revisión final de Ricardo Martner. Naciones Unidas. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES): Chile, maio/2002.

\_\_\_\_\_. *The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation has not*. OECD Journal on Budgeting. Volume 3 – Número 2, 2003.

\_\_\_\_\_. *Getting Performance Budgeting to Perform*. Maio/2008.

SHAH, Anwar. *Local Budgeting*. Washington DC: The World Bank, 2007.

\_\_\_\_\_ . *Budgeting and Budgetary Institutions*. Washington DC: The World Bank, 2007.

SHEA, Robert J. *Performance Budgeting in the United States*. OECD Journal on Budgeting. Volume 08 – nº 1, 2008.