

# Planejamento e orçamento governamental

*Coletânea – Volume 2*

Organizadores:

James Giacomoni e José Luiz Pagnussat

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

*Presidente*

Helena Kerr do Amaral

*Diretor de Formação Profissional*

Paulo Carvalho

*Diretora de Desenvolvimento Gerencial*

Margaret Baroni

*Diretora de Comunicação e Pesquisa*

Paula Montagner

*Diretor de Gestão Interna*

Lino Garcia Borges

---

Planejamento e orçamento governamental; coletânea /

Organizadores: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat. –

Brasília: ENAP, 2006.

2 v.

ISBN 85-256-0051-2 (Obra compl.)

1. Planejamento econômico. 2. Orçamento público.

I. Giacomoni, James. II. Pagnussat, José Luiz. III. Título.

CDU 336.144:35.073.52

---

*Diretoria de Formação Profissional*

*Coordenação-Geral de Formação de Carreiras*: Elisabete Ferrarezi. Técnicas envolvidas na produção: Adélia Zimbrão da Silva, Juliana Silveira Leonardo de Souza, Suerda Farias da Silva e Talita Victor Silva.

*Editor*: Celio Yassuyú Fujiwara – *Editores Adjuntos*: Ana Cláudia Ferreira Borges e Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti – *Coordenador-Geral de Publicação*: Livino Silva Neto – *Revisão*: Luis Antonio Violin e Larissa Mamed Hori – *Projeto gráfico*: Maria Marta da Rocha Vasconcelos e Livino Silva Neto – *Capa*: Ana Carla Gualberto Cardoso e Maria Marta da R. Vasconcelos – *Ilustração da capa*: Maria Marta da R. Vasconcelos – *Editoração eletrônica*: Ana Carla Gualberto Cardoso, Danae Carmen Saldanha de Oliveira e Maria Marta da R. Vasconcelos – *Catálogo na fonte*: Biblioteca Graciliano Ramos / ENAP

As opiniões expressas nesta publicação são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da ENAP.

Todos os direitos desta edição reservados a ENAP.

© ENAP, 2007

Reimpressão

Tiragem: 2.000 exemplares

ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefones: (61) 3445 7096/3445 7102 – Fax: (61) 3445 7178

Sítio: [www.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

# SUMÁRIO

<b>Prefácio</b>	7
<b>Introdução</b>	
<i>James Giacomoni</i>	9
<b>Capítulo I – Teoria do planejamento público</b>	31
A ausência de uma teoria orçamentária	33
<i>V. O. Key Jr.</i>	
Em direção a uma teoria orçamentária	43
<i>Verne B. Lewis</i>	
Planejamento e elaboração orçamentária em países pobres	71
<i>Naomi Caiden e Aaron Wildavsky</i>	
Conflitos e soluções no orçamento federal	77
<i>Allen Schick</i>	
<b>Capítulo II – Os modelos da reforma orçamentária</b>	89
Do orçamento por programas para o orçamento de desempenho: o desafio para economias de mercado emergentes	91
<i>Jack Diamond</i>	
O orçamento por programa e realizações: aplicação do método de gestão na preparação do orçamento	127
<i>Organização das Nações Unidas</i>	
A abordagem base-zero aplicada ao orçamento governamental	137
<i>Peter A. Pyhrr</i>	

Temas e questões sobre a gestão da despesa pública	155
<i>A. Premchand</i>	
<b>Capítulo III – O orçamento no Brasil</b>	<b>185</b>
O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988	187
<i>Oswaldo Maldonado Sanches</i>	
Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento	219
<i>Fabiano Garcia Core</i>	

# REFORMA GERENCIAL DOS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

*Fabiano Garcia Core*

“Há quem considere coisas distintas e separadas o orçamento e o planejamento. Erro de observação. O planejamento e o orçamento, como processos, são incoercivelmente complementares” (Benedicto Silva).

## **Introdução**

Os processos de planejamento e orçamento assumiram, a partir do exercício de 2000, uma feição especial. A nova concepção de Estado, aliada à abordagem crítica da experiência acumulada nessa área, deram ensejo a que se introduzisse uma maneira diferente de pensar o planejamento e a orçamentação.

A esse respeito, o *Manual técnico de orçamento* da Secretaria de Orçamento Federal (MTO-02), relativo às instruções para elaboração da proposta orçamentária da União para o exercício de 2000, identifica, na origem da mudança, o Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, e as portarias nºs 117 e 51, respectivamente, de 12 de novembro e 16 de novembro de 1998, ambas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Ao discorrer sobre esses dispositivos, o MTO esclarece que o Decreto nº 2.829/98 estabeleceu normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos orçamentos da União; a Portaria nº 117/98, substituída, posteriormente, pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, com a preservação dos seus fundamentos, atualizou a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I, do § 1º, do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, ou seja, revogou a Portaria nº 9, de 28 de janeiro de

1974 (Classificação funcional-programática); e a Portaria nº 51/98 instituiu o recadastramento dos projetos e atividades constantes do orçamento da União.

Na verdade, tais modificações, que em razão da Portaria nº 42 assumiram uma abrangência nacional, com aplicação também para os estados, os municípios e o Distrito Federal, representam a segunda etapa de uma reforma orçamentária que se delineou pelos idos de 1989, sob a égide da nova ordem constitucional recém-instalada.

A Constituição Federal de 1988, cumprindo a tradição das anteriores, ocupou-se profusamente de matéria orçamentária, chegando até a definir instrumentos de planejamento e orçamento com elevado grau de detalhe. Nesse particular, apresentou substanciais alterações no tocante à concepção então vigente, constante da Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1/1969.

A atual Constituição optou por um modelo fortemente centralizado, a partir da constatação de que havia uma excessiva fragmentação orçamentária, inclusive com importantes programações e despesas inteiramente (previdência social, por exemplo) fora da lei de meios, sem a observância, portanto, do princípio da universalidade.

Nesse sentido, a Constituição de 1988, em seu art. 165, na seção denominada “Dos Orçamentos”, introduziu o que se pode chamar de um processo integrado de alocação de recursos, compreendendo as atividades de planejamento e orçamento, mediante a definição de três instrumentos, a saber:

I – Plano Plurianual, que estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de natureza continuada.

II – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

III – Lei Orçamentária Anual, compreendendo o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da

administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

Complementando essa visão integrada, a Constituição também se preocupou com o controle e a avaliação, ao estabelecer, em seu art. 174, que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma igualmente integrada, sistema de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União.

Diante dessa configuração das atividades de planejamento e orçamento, que estipula novos papéis e funções para o plano e os orçamentos, tornou-se necessária uma readequação do sistema orçamentário, especialmente da sua estrutura de classificações, que atendia às peculiaridades de um processo de planejamento e orçamento que estava sendo profundamente modificado.

Em um processo de planejamento e orçamento integrados, ressalta a imperiosa necessidade de que os fins e os meios orçamentários sejam tratados de uma forma equilibrada. Considerando que, desde o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, a administração pública federal estabeleceu o orçamento-programa anual como um instrumento de planejamento, a idéia de discriminar a despesa pública por objetivo, ou seja, de acordo com os seus fins, já é bastante familiar a todos quantos atuam nessa área.

Como forma de explicitar o objetivo e, ao mesmo tempo, estabelecer uma linguagem única para planejamento e orçamento, instituiu-se, por intermédio da Portaria nº 9, a classificação funcional-programática. Como o orçamento-programa continuou sendo a metodologia de orçamento a ser praticada, mesmo sob a égide da nova Constituição, poderia transparecer, em princípio, que essa classificação atenderia às exigências do processo alocativo.

Entretanto, a excessiva centralização de informações em torno da lei orçamentária tornou necessária uma estrutura mais flexível para classificar ações de tão variada procedência, e, principalmente, que não representasse um classificador prévio. Nesse sentido, enquanto no âmbito do próprio

Congresso Nacional iniciaram-se estudos visando à elaboração da lei complementar que, na forma do art.165, § 9º, iria substituir a Lei nº 4.320, lei essa que, seguramente, entre os vários assuntos, trataria das classificações orçamentárias, o Poder Executivo, em vista da urgência da matéria, tratou, contudo, de providenciar, por intermédio da então Secretaria de Orçamento e Finanças, o necessário ajustamento na classificação funcional-programática.

Em razão da complexidade do assunto e, sobretudo, face ao interesse contrariado de importantes usuários dessa classificação, que resistiram fortemente às tentativas de sua alteração, não foi possível proceder-se, à época, a reestruturação da referida classificação, o que só foi possível no ano de 1999, com a Portaria nº 42.

A impossibilidade de ajustar a forma de se apresentar os fins da despesa pública, mediante a revisão da classificação funcional-programática, não inibiu, entretanto, o esforço de adequação dos meios às reais necessidades do processo orçamentário. Assim, com a Lei nº 7.800, de 10 de julho de 1989 (LDO), e a Portaria SOF/SEPLAN nº 35, de 1 de agosto de 1989, introduziu-se uma nova concepção de classificar-se a despesa segundo a sua natureza.

O propósito deste trabalho é apresentar os fundamentos, as dificuldades e os desafios dessas duas reestruturações: a da natureza da despesa, vigente desde 1990 e a da classificação funcional-programática, a partir do ano 2000. Ambas, inseridas no escopo maior da chamada reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento.

## **Natureza da despesa: uma busca permanente de maior flexibilidade**

“Qualquer tolo é capaz de se manter dentro de um orçamento, mas em toda minha vida só encontrei alguns administradores capazes de fazer um orçamento dentro do qual valha a pena a gente se manter”  
(Nicholas Dreystadt).

As classificações orçamentárias de receitas e despesas são de fundamental importância para a transparência das operações constantes



de um orçamento. Toda a informação orçamentária é organizada e veiculada segundo um tipo de classificação. Ademais, “[...] é através das várias classificações, ainda, que se implementam planos, que se explicitam os objetivos e prioridades da ação pública, ilustrando, desse modo, sobre o direcionamento político da ação governamental” (TOMBINI, 1983).

As receitas estão classificadas, segundo a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, em dois segmentos: receitas correntes e receitas de capital, divisão essa que obedece a um critério econômico, dentro da idéia de demonstrar a origem das diversas fontes, conforme derivem do exercício de poder próprio do Estado, de tributar as pessoas e agentes econômicos ou do exercício de atividade econômica. Essas são as receitas correntes, sendo receitas de capital aquelas que procedem do endividamento ou da transformação de ativos físicos ou financeiros em moeda.

Até a Constituição de 1967, nenhum tributo poderia ser cobrado sem prévia autorização orçamentária, ou seja, a receita, para ser arrecadada, teria que constar da lei orçamentária, o que caracterizava um orçamento de receita e despesa em toda sua plenitude, em que receita e despesa seriam autorizadas e controladas pela lei orçamentária.

Contudo, segundo Giacomoni, a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, deu novo entendimento ao assunto, determinando apenas que a lei que houver instituído ou aumentado o tributo deve estar aprovada antes do início do exercício, entendimento mantido pela Constituição Federal de 1988. Essa diminuição da importância do orçamento de receita é assim vista por José Afonso da Silva:

“Hoje precisamos convir que o chamado *orçamento das receitas* não passa efetivamente de operações contábil e financeira, no sentido de se saber qual a estimativa das receitas disponíveis para a execução dos programas orçamentários. Essa parte não inova nada, não é lei, pois não mais se exige prévia autorização orçamentária para arrecadação das receitas tributárias e outras” (grifo do autor).

Cabe ressaltar, entretanto, que com o advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) as informações de receita assumiram uma importância fundamental. Vários procedimentos

e mecanismos de controle foram estabelecidos nessa lei com base em previsão e arrecadação de receita, o que impõe a necessidade de um cuidado especial no que se refere à qualidade dessas informações.

No tocante à despesa, as classificações, basicamente, respondem às principais indagações que habitualmente surgem quando o assunto é gasto orçamentário. A cada uma dessas indagações, corresponde um tipo de classificação. Ou seja: quando a pergunta é “para que” serão gastos os recursos alocados, a resposta será encontrada na classificação programática ou, mais adequadamente, de acordo com a Portaria nº 42/99, na estrutura programática; “em que” serão gastos os recursos, a resposta consta da classificação funcional; “o que” será adquirido ou “o que” será pago, na classificação por elemento de despesa; “quem” é o responsável pela programação a ser realizada, a resposta é encontrada na classificação institucional (órgão e unidade orçamentária); “qual o efeito econômico da realização da despesa”, na classificação por categoria econômica; e “qual a origem dos recursos”, na classificação por fonte de recursos.

Ainda com base nas classificações utilizadas em um determinado processo orçamentário, é possível identificar o estágio da técnica adotada. Assim, um orçamento que se estrutura apenas com a informação de elemento de despesa ou objeto de gasto (o que será gasto ou adquirido), além, naturalmente, do aspecto institucional, caracteriza um orçamento tradicional ou clássico. Por apresentar somente uma dimensão, isto é, o objeto de gasto, também é conhecido como um orçamento unidimensional; já o orçamento em que, além do objeto de gasto, encontra-se presente a explicitação do programa de trabalho, representado pelas ações desenvolvidas (em que serão gastos os recursos), corresponderia a um orçamento bidimensional, também conhecido como orçamento de desempenho ou funcional; e o orçamento tridimensional seria aquele que agregaria ao tipo anterior uma outra dimensão, que seria o objetivo da ação governamental (para que serão gastos os recursos), o que tipifica um orçamento-programa (CUNHA, 1978).

Os orçamentos da União, até o exercício de 1990, eram estruturados segundo dois segmentos: um programa de trabalho e uma natureza da despesa. Em relação a cada unidade orçamentária, o programa de trabalho explicitava as ações a serem desenvolvidas, ou seja, os projetos e atividades,

agregados com base, desde 1974, na classificação funcional-programática. Era a parte do orçamento que identificava os objetivos da despesa, a informação finalística que caracteriza um orçamento-programa.

Já a natureza da despesa exprimia os meios ou insumos necessários ao cumprimento das ações do programa de trabalho. Essas informações eram agrupadas de acordo com duas classificações: categoria econômica e elemento de despesa. Embora constituam duas classificações distintas, elas se apresentavam organizadas como se fossem uma só.

Essa fusão das duas classificações vem da própria Lei nº 4.320/1964, que estabeleceu a vinculação prévia dos elementos às categorias, de forma que, por exemplo, pessoal e material de consumo fossem sempre despesas correntes; despesas de exercícios anteriores, independente da sua origem, também sempre seria despesa corrente, e assim por diante. A propósito dessa rigidez, Teixeira Machado esclarece:

“Houve confusão entre classificação de contas e classificação de transações governamentais. A Lei nº 4.320/64 realmente classifica a conta e não a transação, quando a ênfase deveria residir nesta e não na primeira [...] mister se faria que o plano fosse flexível, como temos assinalado tantas vezes, de modo que cada conta pudesse passar de uma categoria para outra, conforme a transação específica que, na prática, ela representa. Assim, despesas de exercícios anteriores poderiam passar de custeio para investimentos, conforme a transação se referisse a um fato que se devesse classificar em custeio ou em investimento”.

Além desse hibridismo das duas classificações, em que um mesmo conjunto de informações deveria responder a dois tipos de indagações (o que será adquirido ou pago e qual o efeito econômico do gasto), a natureza da despesa foi acrescida, ao longo do tempo, de elementos relativos a aspectos institucionais das transferências, o que tornava mais difícil, ainda, em um único esquema classificatório, a correta identificação da despesa.

Como ilustrativo dessa dificuldade, vale lembrar que, para se saber quanto seria gasto com pessoal em um determinado ano, não bastaria tomar o elemento pessoal que aparecia em custeio, pois isso seria apenas uma

parte, uma vez que também poderia haver pessoal em transferências intragovernamentais ou mesmo nas transferências intergovernamentais.

Com a abrangência dada à Lei Orçamentária pela Constituição de 1988, instituindo, entre outras inovações, os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos, tornou-se urgente a necessidade de rever-se esses instrumentos classificatórios, que já eram deficientes para atender o modelo anterior. Como mencionado, não foi possível à época, implementar-se o ajustamento no programa de trabalho, mas, no tocante à natureza da despesa o ajuste foi efetivado, com fundamento na Lei nº 7.800/1989 e na Portaria nº 35/1989.

A primeira preocupação no tocante à reestruturação da natureza da despesa foi no sentido de dar mais flexibilidade à execução orçamentária. A Lei nº 4.320/64 introduziu, na administração orçamentária brasileira, o chamado orçamento sintético, considerando que, até então, vigorava o orçamento analítico, em que a despesa era detalhada, na lei orçamentária, em elementos, subelementos, rubricas, alíneas, verbas, etc., o que conferia uma enorme rigidez de execução. Com seu art. 15, a Lei nº 4.320/64 permitiu uma agregação maior dessas despesas, ao estabelecer que, na lei orçamentária, a discriminação da despesa far-se-á, no mínimo, por elementos, informação essa que dizia respeito ao conjunto das ações constantes da unidade orçamentária.

Posteriormente, uma vez aprovada a lei orçamentária, o Poder Executivo publicava o Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD), que consistia na distribuição desses elementos de despesa, às vezes desdobrados em subelementos, por ação (projeto e atividade), com a identificação das fontes de recursos. Como a fonte de recurso passou a constar da lei orçamentária, o QDD perdeu o sentido, deixando de existir a partir de 1998, sendo os elementos detalhados diretamente na execução, uma vez que é obrigatória a sua especificação por ocasião do empenhamento da despesa.

Em que pese essa maior flexibilidade de execução, tal mecanismo, principalmente se atentarmos para o fato de que, com a Constituição de 1988, a Lei Orçamentária aumentou a sua complexidade, ainda se revelava extremamente inadequado para propiciar uma execução orçamentária ágil e condizente com um processo integrado de planejamento, orçamento e controle.

Dessa maneira, havia necessidade de que a elementação se apresentasse, ainda, mais agregada na lei orçamentária, a fim de que o gestor pudesse deslocar a sua maior preocupação dos meios para os fins, conforme requer a boa prática de um orçamento-programa. Assim, como os elementos de despesas, de uma certa forma, representam uma agregação de objetos de gastos, surgiu a idéia de se promover também uma agregação dos elementos de despesas, constituindo-se os grupos de despesas.

Tais agregações seriam formadas de acordo com a afinidade entre os elementos. Por exemplo: os elementos que se referissem à despesa com força de trabalho, comporiam um grupo de pessoal; a despesa com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas, um grupo de juros e encargos da dívida, e assim por diante.

Essa medida, contudo, exigiria a alteração da Lei nº 4.320/64, mais precisamente, do seu art.15, que estabelece, para a lei orçamentária, o detalhamento, no mínimo, por elemento de despesa. Considerando-se a dificuldade de, à época, iniciar-se um processo independente de alteração da referida lei; porquanto o Congresso já dera a partida para a elaboração da Lei Complementar a que se refere o art. 165 da Constituição, e admitindo-se que a urgência requerida para a matéria descartava a possibilidade de esperar-se essa lei, entendeu-se que melhor seria que essa modificação, em um primeiro momento, se restringisse ao âmbito federal, em caráter experimental, mediante a utilização do instrumento da Lei de Diretrizes Orçamentárias, já em sua primeira edição, relativa ao exercício de 1990 (Lei nº 7.800/89, art.42, item II, § 1º) e com a especificação constante da Portaria SOF/SEPLAN nº 35, de 1º de agosto de 1989.

Caberia, ainda, resolver o problema do hibridismo das classificações. Nesse sentido, procurou-se uma maneira de separar-se em blocos estanques as informações econômicas, administrativas e contábeis, apropriando-as segundo uma classificação específica. Assim, o efeito econômico da despesa, de interesse para as análises e compatibilizações macroeconômicas, constaria da classificação por categoria econômica (despesas correntes e despesas de capital) e a informação contábil, de utilização mais para a execução orçamentária, constituiria a classificação por elemento de despesas.

Já as informações administrativas diziam respeito, basicamente, às diversas transferências, principalmente aquelas entre os níveis administrativos (transferência intragovernamental, transferência intergovernamental, etc.). A esse respeito, prevaleceu o entendimento de que tais informações, na realidade, não traduzem natureza de despesa, e sim um aspecto gerencial, que identifica uma descentralização executiva por parte do titular da ação em relação ao seu programa de trabalho. Para essa identificação introduziu-se, então, o conceito de *modalidade de aplicação*. Quanto às transferências efetivas, destinadas a instituições e pessoas, conforme especificação da Lei nº 4.320/64, seriam entendidas como elementos de despesas (contribuições, auxílios, subvenções, etc.).

Visto dessa forma, a natureza da despesa seria composta de quatro blocos de informações, a saber:

- categorias econômicas;
- grupos de despesa;
- modalidades de aplicação; e
- elementos de despesa.

Nesse contexto, o ato classificatório começa de “baixo para cima”, isto é, o ponto de partida para a classificação são os elementos de despesa, que evidenciam as coisas e os serviços que são adquiridos, tendo em vista o cumprimento dos objetivos e metas constantes do programa de trabalho. Caso a despesa com o elemento (pessoal, material de consumo, serviços de terceiros, etc.) contribua ou não para a aquisição ou formação de um bem de capital, a categoria econômica será despesa de capital ou despesa corrente; se a aquisição desse elemento for efetivada diretamente pelo órgão ou entidade responsável pela programação, teremos uma aplicação direta e se houver uma descentralização executiva, quando esse elemento for adquirido por terceiros, estaremos diante de uma transferência (modalidade de aplicação). E o grupo de despesa representa uma agregação de elementos de despesas, segundo uma lei de formação implícita, que vincula os diferentes elementos aos diversos grupos, consoante as suas afinidades.

Contudo, cabe ressaltar que o conceito de modalidade de aplicação encontra-se modificado em relação à sua concepção original, desde a LDO do exercício de 1998, ocasião em que tanto as descentralizações quanto as

transferências efetivas (auxílios, subvenções, etc.) passaram a constituir modalidade de transferência, procedimento esse que, praticamente, elimina a eficácia do conceito.

No que se refere à classificação econômica da despesa, é importante que sejam ressaltados alguns aspectos, relacionados com as perspectivas que se abrem a partir de uma necessária revisão do conceito de despesas de capital. Nesse tipo de despesa, são considerados, basicamente, os gastos voltados para a geração ou aquisição de um bem de capital, materializado fisicamente, ou seja, um ativo real, além das inversões financeiras. Os demais gastos constituiriam despesas correntes. Trata-se de uma classificação internacional.

Contudo, nos tempos atuais, parece não existirem mais dúvidas quanto a importância estratégica representada pelo chamado capital humano, que é obtido, principalmente, mediante o investimento direto no ser humano. São gastos, por exemplo, com saúde e educação, que em termos de contas públicas, constituem, entretanto, despesas correntes. Paradoxalmente, quanto mais se gasta com saúde e educação, menor é a conta de investimento.

A propósito dessa “redução” de investimentos, é interessante ressaltar que os orçamentos da União, principalmente nas décadas de 1960 e 1970, destinavam significativos recursos provenientes de vinculações de impostos para a área de infra-estrutura econômica (transportes e energia), recursos esses classificados, predominantemente, como despesas de capital. Contudo, com a Lei nº 6.093, de 29 de agosto de 1974, que criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), alterada, posteriormente, pelo Decreto-Lei nº 1.754, de 31 de dezembro de 1979, introduziu-se uma estratégia de desvinculação desses recursos, de forma que, a partir do exercício de 1983, eles passariam a integrar a lei orçamentária de uma forma desvinculada, podendo, assim, serem destinados a outras áreas, sem qualquer vinculação a órgão, fundo ou despesa.

Essa desvinculação orçamentária, porém, pouco durou, uma vez que a Emenda Constitucional nº 24, de 1 de dezembro de 1983 (Emenda Calmon), ao estabelecer a obrigatoriedade de aplicação anual pela União, estados, Distrito Federal e municípios de percentuais de suas receitas na manutenção e desenvolvimento do ensino, reiniciou um novo ciclo de vinculações, que

atingiu o seu auge na Constituição de 1988, com as destinações prévias de receitas, não só para educação, que foram bastante incrementadas, mas também para a área de seguridade social.

Esse novo ciclo de vinculações marcou uma importante reorientação nas prioridades de despesas, em favor da área social, em detrimento da área de infra-estrutura econômica. Em termos de classificação de contas públicas, isso implicou aumento significativo nas despesas correntes, considerando que os gastos sociais são majoritariamente correntes, com a consequente redução de investimentos, o que, inclusive, fortaleceu a idéia muito comum de identificar-se, a partir desse período, uma situação de “despoupança” orçamentária.

Na verdade, os gastos finalísticos com saúde e educação (professor em sala de aula, médico em hospital, material didático, medicamentos, etc.) deveriam ser considerados investimentos e como tal incorporados à conta de capital, geradores que são do mais importante dos ativos intangíveis, o capital intelectual, representado pelo grau de conhecimento existente em uma instituição, que deveria, inclusive, ser agregado aos balanços.

A grande dificuldade reside em se estabelecer uma forma de mensuração, preocupação essa que vem mobilizando os estudiosos de contabilidade do mundo inteiro. Contornada essa dificuldade, poderíamos, então, ter uma despesa de capital que discriminasse, com valores, os gastos com capital físico e capital humano, o que seria fundamental para a avaliação efetiva de uma política de desenvolvimento.

Em vista do caráter temporário da LDO e enquanto tais modificações não forem incorporadas a uma legislação permanente, existe a necessidade de que as sucessivas LDOs repitam os dispositivos que tratem dessa matéria, como forma, inclusive, de permitir fundamentação legal para as correspondentes portarias regulamentadoras.

Em que pese a reestruturação da natureza da despesa ter validade apenas para a União, vários estados e municípios, ora com base em suas próprias LDOs ou mesmo em outros atos legislativos, passaram a utilizá-la espontaneamente, tendo em vista a sua enorme funcionalidade no trato com a classificação da despesa pública. Dessa forma, passou-se a observar regimes diferenciados entre as unidades da Federação: alguns seguiam a



Lei nº 4.320, de 1964, alguns adotavam os grupos de despesa à semelhança da União e outros misturavam os elementos de despesa da Lei nº 4.320/64 com os grupos da União.

Com a Lei de Responsabilidade Fiscal, tornou-se obrigatória a consolidação nacional das contas públicas, cometimento esse atribuído ao órgão central de contabilidade da União (Secretaria do Tesouro Nacional). Assim, considerando que, em termos racionais, seria inviável uma consolidação de contas com cada ente da Federação utilizando um sistema classificatório em seus orçamentos, editou-se a Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001, que, com o respaldo legal da Lei Complementar nº 101/2000, dispõe sobre normas gerais de consolidação das contas públicas no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios.

Em essência, com essa portaria, a natureza de despesa em vigor no governo federal foi estendida para os estados e os municípios, propiciando, assim, a uniformização de procedimentos indispensável à padronização requerida e, não menos importante, conferindo estabilidade legal e abrangência nacional à reestruturação da natureza da despesa, como parte integrante da reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento.

## **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento: segunda etapa**

“A ciência tem disciplinas, a universidade tem departamentos, o governo tem setores, porém a realidade tem problemas” (Carlos Matus).

### **Antecedentes da reforma**

Com o Decreto nº 2.829/98 e a Portaria nº 42/99 materializou-se o que, neste trabalho, está sendo apresentado como a segunda etapa da reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento, que tem, como característica mais marcante, a reorientação do processo alocativo dos recursos públicos para a busca de resultados, avaliados em termos de impactos reais na sociedade.

Em sua concepção, é um tipo de reforma que não difere muito dos esforços despendidos por vários países, como consequência dos estudos realizados no sentido da reavaliação do papel do Estado nas sociedades modernas, e que aponta para uma administração pública gerencial, em substituição à burocrática.

No caso do Brasil, a reconfiguração do Estado verificou-se a partir de 1995, com uma reforma gerencial que, em seus aspectos organizacionais, introduziu, na estrutura administrativa brasileira, três novas instituições: agências reguladoras, agências executivas e as organizações sociais. Esse desenho tem como princípio o fato de que, nos Estados modernos existem, fundamentalmente, três setores, a saber: o setor das atividades exclusivas de Estado, os serviços sociais e científicos e o setor de produção de bens e serviços para o mercado.

Cabe ao setor das atividades exclusivas de Estado, no qual se encontra o chamado núcleo estratégico, o desenvolvimento das ações voltadas ao cumprimento das leis e das políticas públicas. Já os serviços sociais e científicos (educação, saúde, cultura e pesquisa científica) não são exclusivos, mas em função das externalidades e dos direitos humanos envolvidos, contam com significativo financiamento do Estado e o setor de produção de bens e serviços para o mercado é constituído pelas estatais.

Segundo Bresser Pereira, e considerando as atividades exclusivas de Estado:

“[...] as agências reguladoras serão entidades com autonomia para regulamentar os setores empresariais que operem em mercados não suficientemente competitivos, enquanto as agências executivas ocupar-se-ão principalmente da execução das leis. Tanto em um caso como no outro, mas principalmente nas agências reguladoras, a lei deixará espaço para a ação reguladora e discricionária da agência, já que não é possível nem desejável regulamentar tudo através de leis e decretos. No campo dos serviços sociais e científicos, ou seja, das atividades que o Estado executa mas não lhe são exclusivas, a idéia é transformar as fundações estatais hoje existentes em ‘organizações sociais’. As agências executivas serão plenamente integradas ao Estado, enquanto

as organizações sociais incluir-se-ão no setor público não-estatal. Organizações sociais são organizações não-estatais autorizadas pelo Parlamento a receber *dotação orçamentária*. Sua receita deriva integral ou parcialmente de recursos do Tesouro” (grifo nosso).

Ainda o mesmo autor, discorrendo sobre a reforma do Estado de 1995, acrescenta que o núcleo estratégico usará para controlar as atividades exclusivas e as não-exclusivas o instrumento do contrato de gestão. E que:

“As agências executivas, nas atividades exclusivas, e as organizações sociais, nos serviços não-exclusivos, serão descentralizadas. [...] Os contratos de gestão deverão prover os recursos de pessoal, materiais e financeiros com os quais poderão contar as agências ou as organizações e definirão claramente – quantitativa e qualitativamente – as metas e respectivos indicadores de desempenho: os resultados a serem alcançados, acordados pelas partes”.

Como se pode observar, no desenho básico da reforma não existe menção à estrutura que o orçamento dessas entidades deve assumir no contexto da Lei Orçamentária da União. Na verdade, as reformas ou modernizações administrativas não prescindem, para sua efetiva implantação, de uma definição precisa da forma de orçamentação, principalmente quando, como no caso presente, é necessário a transformação de todo o processo orçamentário, de uma orientação de controle de gastos para uma orientação voltada à busca de resultados específicos.

Nesse sentido, é oportuno lembrar a importância que representou a implantação do orçamento-programa pelo governo federal, no que se refere à implementação da reforma administrativa realizada pelo Decreto-Lei nº 200/67. A orçamentação por programas foi considerada um instrumento poderoso de ação administrativa, com base no qual, inclusive, era exercida a supervisão ministerial da administração descentralizada.

Da mesma forma, a relevância da orçamentação tem sido destacada, no tocante às reformas recentes da administração pública em vários países, que não têm ficado somente nas reformas administrativas e organizacionais, que estão fadadas a desfazerem-se em curto prazo, se não utilizarem, como

ponta de lança da reforma, uma série de procedimentos que tenham como finalidade transformar um dos mecanismos de ação principais de qualquer governo: a orçamentação. Os processos de orçamentação surgem como um elemento indispensável das reformas administrativas quando se quer dirigir os governos para atuar com base na obtenção de resultados, além do controle de recursos e despesas (GAULT; ARELLANO,1999).

Ao estabelecer que as organizações sociais seriam autorizadas a receber dotação orçamentária e que o contrato de gestão deveria prover os recursos de pessoal, materiais e financeiros, sem um maior aprofundamento, a reforma de 1995 introduziu enormes dificuldades quanto ao enquadramento dessas instituições na estrutura de gastos do orçamento. Posto dessa forma, não só as organizações sociais como as agências executivas, que também são objeto de contrato de gestão, deveriam merecer tratamento diferenciado em relação às demais unidades orçamentárias, tratamento esse que possibilitasse mais flexibilidade de execução, o que poderia ser conseguido, talvez, por uma alocação menos discriminada dos seus recursos na Lei Orçamentária.

Cabe ressaltar, entretanto, a dificuldade desse tratamento diferenciado, porquanto a Constituição de 1988 não possibilita nenhuma exceção nesse sentido, atribuindo, inclusive, o mesmo tratamento orçamentário tanto para a administração direta quanto para a indireta. Ou seja: na lei orçamentária estão igualmente orçados o departamento da administração direta, por exemplo, e uma autarquia ou empresa dependente.

Tal rigidez foi, provavelmente, uma reação do constituinte ante à situação anterior, em que proliferavam as entidades descentralizadas (autarquias, empresas, fundações, fundos, etc.) dotadas de autonomia administrativo-financeira e enorme flexibilidade orçamentária, diferentemente de outros países alvos de reformas recentes, que estavam emergindo de sistemas centralizados.

Nesse contexto, a autonomização dos serviços públicos, mediante a instituição de órgãos governamentais descentralizados, como as agências executivas e organizações sociais, não tem tido uma abordagem orçamentária adequada, o que ocasiona rigidez na utilização de seus recursos, prejudicando, assim, a implementação desse aspecto importante da reforma.

Além da reforma de 1995, um outro antecedente importante, no que se refere à reestruturação dos processos de planejamento e orçamento, foram os estudos realizados em torno dos anteprojetos e projetos referentes à lei complementar encarregada de substituir a Lei nº 4.320/64, de que trata o art. 165, § 9º da Constituição Federal.

Com esses estudos, recuperou-se a discussão em torno da necessidade de uma reestruturação nos processos de planejamento e orçamento, material esse que foi de fundamental importância para se chegar à reforma consubstanciada no Avanço Brasil, mediante um novo plano plurianual e um novo orçamento a partir do ano 2000.

O primeiro projeto de lei sobre essa matéria foi de autoria do então deputado José Serra, ainda em 1990, identificado como 222/90. Seguiram-se o 166/93, do deputado Benedito Figueiredo; o 273/95, do senador Lúcio Alcântara; 135/96, do senador Waldeck Ornellas; e o substitutivo ao 135/96, de autoria do deputado Augusto Viveiros (135/97). Algumas instituições públicas e privadas também apresentaram suas sugestões, sob a forma de anteprojetos, como a Associação Brasileira de Orçamento Público (Abop), o Conselho Federal de Contabilidade (CFC), o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam) e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

O Poder Executivo, mediante a Portaria Interministerial nº 270, de 14 de outubro de 1997, instituiu um grupo de trabalho para, com base nos projetos e anteprojetos existentes, elaborar uma proposta sobre a matéria. Desse grupo fizeram parte representantes dos principais órgãos do governo federal que se ocupam de planejamento, orçamento, controle, contabilidade e estatística, bem como alguns representantes da sociedade civil. Os trabalhos foram finalizados em 17 de dezembro 1997 e suas conclusões influenciaram fortemente na concepção da reforma dos processos de planejamento e orçamento, consubstanciada no Decreto nº 2.829/98 e na Portaria nº 42/99.

### **Fundamentação teórica**

O primeiro aspecto a ser observado em um trabalho de reorganização, sobretudo nas áreas de planejamento e orçamento, é a necessária distinção entre sistema e processo. Fazendo uma analogia com o campo

biólogo, Robert Anthony (CUNHA, 1978) argumenta que é importante distinguir entre *sistema*, e *processo*. Em síntese, um sistema facilita um processo; é a forma pela qual um processo ocorre. A distinção é similar à distinção entre anatomia e fisiologia. A anatomia lida com estruturas –, o que é –, enquanto a fisiologia lida com processo – como funciona. O sistema digestivo facilita o processo de digestão.

Em administração, essa distinção é até mais importante do que para a biologia:

“Em biologia, a estrutura determina o processo; o oxigênio entra na corrente sanguínea por causa da estrutura dos pulmões, e essa estrutura deve ser aceita como dada. Numa organização, em contraste, a estrutura pode ser modificada para atender ao que parece ser o melhor processo; dentro de certos limites, o processo, mais que a estrutura, é o determinante. Seria ainda menos realístico divorciar a discussão do sistema da discussão sobre o processo a que se relaciona, do que discutir o sistema digestivo sem mencionar o processo de digestão. [...] Em sentido geral, estamos interessados em ambos, estrutura e processo, desde que a estrutura possa ser melhor entendida, em termos de como opera. A discussão das formas, procedimentos e regras, que constituem a estrutura considerada à parte das funções que pretendem desempenhar, seria uma discussão estéril”.

Visto dessa forma, o processo orçamentário, basicamente, diz respeito aos papéis e funções do orçamento e o sistema orçamentário às estruturas, instrumentos, procedimentos e classificações necessárias ao cumprimento dessas funções e papéis.

Em que pese o processo seja o determinante em uma análise administrativa, às vezes os elementos estruturais assumem maior relevância, sobretudo, face à enorme interdependência entre processo e sistema. Assim, em um tema como reforma do processo de planejamento e de orçamento, focaliza-se ora o processo, ora o sistema, o que se pode observar no desenvolvimento deste trabalho, que, inclusive, teve o seu núcleo básico, não a partir, apenas, do questionamento do processo, mas fundamentado nas reestruturações das classificações da natureza da despesa e funcional-programática.

Segundo Allen Schick, todo sistema orçamentário, mesmo o mais rudimentar, compreende as funções de planejamento, gerência e controle:

“Na operação dos sistemas orçamentários, raramente o planejamento, a gerência e o controle recebem igual atenção. Na prática, planejamento, gerência e controle tenderam até a ser processos competitivos no orçamento, sem haver uma clara divisão de funções entre os diversos participantes. [...] o mais importante talvez sejam as diferenças nas exigências de informação dos processos de planejamento, controle e administração. As necessidades informativas diferem em termos de períodos de tempo, níveis de agregação, ligações com as unidades organizacionais e operacionais e no enfoque insumo – produto [...] tem havido uma forte tendência a homogeneizar as estruturas de informação e a contar com um único esquema de classificação, para servir a todas as necessidades do orçamento. Em sua maior parte o sistema informativo foi estruturado para atender aos objetivos de controle”.

“Em 1949, a Comissão Hoover exigiu alterações nas classificações do orçamento, para que este ficasse em consonância com a orientação para a gerência. Recomendou que ‘todo o conceito orçamentário do governo federal deveria ser remodelado por meio da adoção de um orçamento baseado em funções, atividades e projetos’. Objetivando inovar, a comissão deu um novo rótulo – orçamento de desempenho – para o que havia sido conhecido durante muito tempo como orçamento de atividades ou funcional. Cabe acrescentar que o orçamento-programa foi adotado pelo governo federal norte-americano somente a partir de 1965, no contexto do PPBS (*The Planning Programming Budgeting System*), mediante a extensão, para toda administração pública, de uma prática do Departamento de Defesa, introduzida com a assistência técnica e concepção da Rand Corporation”.

No entendimento de Schick, toda reforma altera o equilíbrio entre planejamento, gerência e controle, mediante a atribuição de maior ênfase a alguma dessas funções. A predominância da função controle, por exemplo, acarreta um deslocamento para o segundo plano das funções de planejamento

e gerência, que, no entanto, continuam presentes. A questão-chave é o balanceamento entre essas três orientações ou funções com a atribuição de pesos para cada uma delas. Assim, todo o sistema orçamentário contém características de planejamento, gerência e controle.

No orçamento tradicional, que caracteriza os primeiros estágios evolutivos da técnica orçamentária, a orientação predominante é a do controle. Prevalece a preocupação com o cumprimento dos tetos orçamentários e o estabelecimento de limites para as unidades orçamentárias no que se refere a tipos de despesas (pessoal, serviços de terceiros, equipamentos, etc.) e as classificações de despesas são estruturadas com base em itens pormenorizados de objeto de gastos.

A predominância da orientação gerencial no processo orçamentário traduz uma preocupação maior com o *trabalho a ser feito* e as realizações a serem alcançadas. As informações são estruturadas segundo funções, projetos e atividades, evidenciando-se o *trabalho ou serviço a ser cumprido*, com os respectivos *custos*. As categorias orçamentárias são classificadas em termos *funcionais*, com mensurações que possibilitem a avaliação do desempenho das atividades previstas. Essas características identificam o orçamento funcional ou de desempenho.

A orientação para o planejamento marca o advento do orçamento-programa, que tem como característica dominante a racionalização do processo de fixação de políticas, mediante o manuseio de dados sobre custos e benefícios das formas alternativas de se atingir os *objetivos* propostos e a mensuração dos *produtos* para propiciar eficácia no atingimento desses objetivos.

## **O processo orçamentário brasileiro**

Procedendo-se a uma avaliação com base nas categorias de análise apresentadas por Allen Schick, poder-se-ia inferir que o processo orçamentário brasileiro adota uma orientação para o planejamento, uma vez que, desde 1967 no governo federal e em alguns estados até antes (Rio Grande do Sul e Guanabara, por exemplo) encontra-se em vigor a prática do orçamento-programa. Contudo, em verdade, isso não ocorre, pois essa



prática representa apenas um ritual que, quase sempre, pouco interfere nas etapas decisórias de alocação dos recursos.

Com a Lei nº 4.320/64, a administração orçamentária brasileira experimentou reforma significativa, quando passou a predominar um processo orçamentário orientado para a gerência da despesa pública. Até então, o que comandava era a preocupação com os aspectos ligados ao controle jurídico, financeiro e contábil dos orçamentos.

O orçamento anterior à Lei nº 4.320/64 era um orçamento analítico, no sentido de que discriminava a despesa segundo verba, consignação, subconsignação, elemento, subelemento, rubrica, alínea, subalínea, etc. Ou seja: era um tipo de orçamento que se integrava fundamentalmente à contabilidade, da qual era a peça final, e que tinha como escopo principal a prestação de contas, muito embora já houvesse tentativas para se chegar a uma abordagem da despesa por funções, principalmente a partir do Decreto-Lei nº 2.416, de 17 de julho de 1940. Quanto ao aspecto gerencial, é importante ressaltar, nesse período, mesmo não estando intimamente associado ao processo orçamentário, os esforços voltados ao estudo dos “problemas relacionados com a organização, gerência e os processos de trabalho das repartições executivas, apresentando planos e sugestões fundamentados, no sentido de melhorá-las e torná-las mais eficientes” (MOOJEN, 1959).

Essa orientação gerencial observada no processo orçamentário dessa época foi marcada pela criação dos conhecidos órgãos de O&M, que teriam a função de:

“[...] manter planejamento contínuo e sistemático dos processos e métodos de trabalho e da organização estrutural das unidades governamentais, tendo em vista as mudanças de organização, de políticas, de métodos e de supervisão, que afetam o pessoal, o equipamento, e os materiais, a fim de eliminar o desperdício e aumentar a eficiência das operações” (MACHADO; TEIXEIRA, 1958).

No que se refere ao planejamento, as experiências verificadas na administração pública brasileira, antes de 1964, tiveram como característica a desvinculação com o processo orçamentário, bem como a ausência de maiores considerações macroeconômicas. Os planos eram voltados, ou para

determinados tipos de gastos específicos (Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelhamento da Defesa Nacional, 1939; Plano de Obras e Equipamentos – POE –, 1943) ou para aspectos setoriais e regionais (Plano Salte –, 1948-1950; Plano de Metas – 1956-1960; Plano Diretor de Desenvolvimento do Nordeste). Em ambas as situações, o tratamento orçamentário era bastante deficiente, ficando claro a inadequação das fontes e usos dos recursos que, ademais, não integravam, na sua totalidade, a lei orçamentária.

Com o advento da Lei nº 4.320/64, o processo orçamentário brasileiro apresenta, então, uma orientação mais gerencial e menos de controle. A classificação funcional da despesa foi aperfeiçoada em relação ao esquema do Decreto-Lei nº 2.416/40 e as informações econômicas assumiram maior importância, com a transformação das despesas ordinárias e extraordinárias, respectivamente, em despesas correntes e de capital, o que deu um outro sentido às análises macroeconômicas da despesa. O orçamento deixa de ser analítico e passa a ser sintético, isto é, o gasto, na lei orçamentária, é discriminado apenas até elemento de despesa.

Em vista dessa orientação gerencial, a receita e a despesa são estruturadas de uma forma que evidencie a política econômico-financeira do governo e as ações passam a ser explicitadas segundo um programa de trabalho contendo as funções, atividades e projetos. Existe a preocupação no sentido de que o orçamento realmente contenha todas as despesas de governo, restringindo-se, ao máximo, os chamados regimes especiais de despesa, mediante a obediência aos princípios da unidade, universalidade e anualidade.

O orçamento da Lei nº 4.320/64 é, portanto, um orçamento funcional ou de desempenho e como tal deixa transparecer uma forte preocupação com a eficiência e eficácia na realização das atividades constantes do seu programa de trabalho, conferindo, para tanto, autonomia administrativa e financeira às entidades descentralizadas. Assim, a lei orçamentária compreendia todas as despesas da administração centralizada, sendo que as entidades autárquicas ou paraestatais e as empresas com autonomia administrativa e financeira teriam os seus orçamentos aprovados pelo Poder Executivo (orçamentos sintéticos), salvo determinação legal em contrário, orçamentos esses que se comunicavam com o orçamento central em função do resultado financeiro de suas operações.

Dessa forma, seriam incorporados à lei orçamentária, como receita, o resultado positivo previsto entre os totais das receitas e despesas da administração descentralizada, e como despesa, sob a forma de subvenção econômica, o saldo negativo. Quanto aos serviços públicos comerciais e industriais realizados pela administração central, teriam os mesmos uma contabilidade especial para determinação de custos, ingressos e resultados, sem prejuízo da escrituração patrimonial e financeira comum.

Um aspecto importante a destacar é o fato de que esse modelo de estrutura orçamentária preconizado pela Lei nº 4.320/64, praticamente não foi implementado, uma vez que sobreveio logo em seguida à sanção da lei, uma nova ordem constitucional que não recepcionou essa parte. Ou seja: a decantada longevidade dessa lei deve-se mais aos seus pontos periféricos do que ao núcleo inovador da sua concepção.

Cabe ressaltar que, em face da longa gestação da Lei nº 4.320/64 (dez anos, só no Congresso Nacional), o seu processo de elaboração foi contemporâneo de importantes reformas orçamentárias em outros países, especialmente no que se refere ao movimento que marcou o advento do orçamento-programa nos Estados Unidos. Assim, o seu texto, às vezes, absorveu terminologias que mais se ajustam a um processo orçamentário orientado para o planejamento do que para a gestão, o que tem levado alguns estudiosos a admitir a referida lei como introdutora do orçamento-programa na administração pública brasileira.

Neste trabalho, contudo, o entendimento é que a experiência brasileira com o orçamento orientado para o planejamento verificou-se independentemente da Lei nº 4.320/64, que deve ser considerada, apenas, como um competente estágio preparatório para a implementação posterior de um orçamento-programa.

## **Orçamento-programa: um breve relato da experiência brasileira**

Cabe, inicialmente, deixar claro o que se está entendendo como aplicação da metodologia do orçamento-programa na administração pública brasileira. Conforme vimos, o orçamento-programa foi adotado pelo governo

federal norte-americano somente a partir de 1965, no contexto do PPBS. Contudo, temos registros de que alguns Estados brasileiros, mesmo antes da Lei nº 4.320/64, já desenvolviam experiências com esse tipo de orçamento, o que denota uma certa inconsistência temporal.

Na verdade, o conhecimento das novas técnicas relacionadas com administração, planejamento e orçamento tiveram enorme difusão na América Latina por intermédio dos sucessivos manuais publicados pela ONU, sobretudo nas décadas de 50 e 60 do século passado. Um fato que talvez explique essa precocidade de alguns Estados brasileiros na prática do orçamento-programa é que essas novidades também eram difundidas nos diversos cursos e treinamentos de pessoal patrocinados pelas organizações internacionais, onde era discutido, seguramente, o conhecimento ainda em fase de gestação nos países líderes das técnicas de planejamento e orçamento. De volta a seus países, esse pessoal estaria em condições de promover, por exemplo, a antecipação de uma prática de orçamento-programa anteriormente ao próprio país que a concebeu.

No prefácio de um desses manuais (*A manual for programe and perfomance budgeting*), traduzido pelo então Ministério do Planejamento e Coordenação Geral com o título de “Manual de orçamento por programas e realizações”, consta que:

“Os sistemas orçamentários de muitos países em via de desenvolvimento não têm acompanhado a pressão da demanda que sobre os mesmos exerce o enorme aumento do escopo de atividade do setor público e, em particular, carecem de uma metodologia de planejamento para lidar com os problemas do desenvolvimento econômico. Assim, surge, em primeiro lugar, a necessidade de elaboração de novos tipos de informações sobre os fatos essenciais do setor público para a preparação de planos de desenvolvimento a longo termo e, em seguida, a necessidade de mudanças em conceitos e procedimentos no processo orçamentário dos governos, de modo que o orçamento anual se torne um instrumento efetivo para implementação dos planos e das políticas de desenvolvimento”.

Muito embora fique relativamente claro que esse tipo de orçamento preconizado pela ONU obedeceria uma orientação para o planejamento, próximo, portanto, de um orçamento-programa, em várias partes do referido manual fica a impressão de que estaríamos diante de uma concepção de orçamento funcional ou de desempenho. Nesse sentido, e como ilustração dessa ambigüidade, o manual observa que:

“Ao adotar-se o método do orçamento por programas e realizações, o melhor é fazê-lo de forma gradativa e ordenada. Para tanto, caberia, inicialmente, distinguir o que parece ser esclarecedor, entre o orçamento por programa e o orçamento por realizações (ou por desempenho, dúvida do tradutor). No orçamento por programas, a importância principal reside na classificação orçamentária em que se estabelecem funções, programas e suas subdivisões para cada unidade administrativa e se correlacionam esses elementos com dados financeiros exatos e lógicos. O orçamento por realizações supõe, por seu turno, a aplicação de instrumentos administrativos mais aperfeiçoados, tais como custos unitários, medição do trabalho e padrões de desempenho. Desde logo, cumpre notar que a medição do trabalho, física e financeiramente, pressupõe uma série de unidades de trabalho já devidamente formuladas que podem determinar-se uma vez que os programas e suas subdivisões tenham sido estabelecidos. Sob tal ótica, o orçamento por realizações, em seu conceito completo, encerra a formulação de programas tanto quanto a mensuração do rendimento do trabalho na realização dos objetivos do programa”.

Com a ressalva dessa imprecisão terminológica, o fato é que os Estados do Rio Grande do Sul, Guanabara e, posteriormente, Minas Gerais vivenciaram importantes reformas nos seus processos orçamentários, sob o escopo de introduzir em suas administrações, a prática do orçamento-programa. Coerente com esse princípio, a União também teve sua iniciação por essa época. Mais precisamente, a primeira Lei Orçamentária da União a se apresentar sob a forma programada foi a de 1967, sendo que em 1966, o Executivo elaborou duas propostas orçamentárias: uma, na forma tradicional e outra, a título de experimentação, obedecendo uma estrutura programática.

No decorrer desses primeiros anos de orçamento programado, os Estados e a União utilizavam classificações diferenciadas para suas ações. Em vista dessa diversidade de critérios, que dificultava a avaliação consolidada da despesa pública, e no intuito de propiciar uma linguagem única para planejamento e orçamento, a União resolveu promover a padronização das classificações programáticas então existentes, bem como a introdução dos conceitos de projetos e atividades, mediante a edição da Portaria nº 9, de 28 de janeiro de 1974.

Ocorre que, com essa padronização, o programa assumiu a característica, apenas, de mais uma categoria de classificação ligada à estrutura da organização, perdendo a flexibilidade necessária para que, como instrumento de programação, concorresse para o atingimento de um determinado objetivo. Aliás, o orçamento-programa tem, como preocupação básica, a identificação dos custos dos programas propostos para alcançar os objetivos. Nesse sentido, primeiramente deveria identificar os objetivos e quantificar as metas, e em seguida formalizar os programas para atingir as metas e alcançar os objetivos. Assim, um programa consistiria em um conjunto de meios e ações, direcionados para realizar metas e alcançar os objetivos.

O próprio Manual de Orçamento por Programas e Realizações, de uma certa forma, induz a esse procedimento exacerbadamente classificatório, não só pela importância que atribui ao programa como base de classificação, mas, principalmente quando estabelece que o programa deve expressar um produto final que, quantificado como meta, representaria o objetivo no intervalo de um exercício financeiro. O objetivo que deveria determinar o curso de ação, ou seja, o programa, passou a integrar o próprio conceito de programa.

Nesse contexto, passou-se a fundamentar:

“[...] a estrutura orçamentária independentemente do produto esperado, utilizando o programa, o subprograma, o projeto e a atividade como simples categorias de classificação, possivelmente estanques, tal como se utilizava antigamente pessoal, material de consumo, material permanente, serviços de terceiros e encargos diversos ou como se usa, com base na Lei nº 4.320/64, as categorias econômicas. Na

verdade, perdeu-se a noção de que o produto final esperado, ou seja, o objetivo quantificado em meta, é o cerne do orçamento-programa” (TEIXEIRA; MACHADO, 1973).

Talvez em razão dessas distorções conceituais, a Portaria nº 9/74 não pôde cumprir a sua missão principal que era propiciar condições para a integração planejamento/orçamento. A linguagem única anunciada pouco contribuiu para esse objetivo, tanto que, nos sucessivos congressos e seminários técnicos realizados após a sua vigência, a integração planejamento/orçamento continuou sendo um tema recorrente e apresentado como problema ainda a carecer de solução. Ou seja: planos e orçamentos permaneciam em espaços de atuação que não se comunicavam.

Contudo, uma inovação importante introduzida pela Portaria nº 9/74 foi a que se refere aos conceitos de projeto e atividade. Pelo manual da ONU, a idéia de *projeto* está diretamente ligada a despesas de investimento para a formação de bens de capital, ou seja, à realização de despesas de capital. Conseqüentemente, a *atividade* abrangeria as despesas correntes, o que denota uma mistura da classificação econômica com a classificação programática. A Portaria nº 9 foi mais feliz no trato desses conceitos, ao desvincular essas duas informações, estabelecendo que o *projeto* seria o conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto final que concorre para expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo e a *atividade* o conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, necessárias à manutenção da ação do governo. Assim, ambos podem ter despesas correntes e de capital.

O manual da ONU estabeleceu, como passo decisivo na implantação de um sistema de orçamento-programa, a introdução do que seria um subsistema de mensuração da marcha e do rendimento dos serviços. Nesse sentido, aponta que algumas unidades de medidas podem corresponder a produto final, enquanto outras podem ser simples índices de trabalho necessários à obtenção do produto final.

A propósito desse tema, e ao abordar a falta de integração entre planejamento e orçamento, o Relatório Final da Comissão Geral de Coordenação do Plano de Reforma da Administração Pública, em dezembro de 1985, discorreu:

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

“Essa preocupação com o lado real da ação pública, que deve passar a prevalecer no processo orçamentário, irá significar a incorporação da dimensão *física* aos orçamentos, de forma que os mesmos deixem de representar meras versões financeiras de programas de trabalhos, em relação aos quais não existe a mínima convergência”.

Vale lembrar que, em termos de orçamento da União, essa dimensão física só foi incorporada a partir do exercício de 1987, ou seja, dez anos após o início da marcha em busca de um orçamento-programa, sendo que até hoje não podemos afirmar que exista um subsistema de mensuração, conforme preconizado pelo manual. O que se observa, ainda, no processo orçamentário é a dificuldade em se saber o que deve ser mensurado e a ausência de uma idéia mais clara do que é efetivamente medida de insumo, carga de trabalho, volume de trabalho ou produto.

## **O novo plano plurianual e um novo orçamento**

Como vimos, um sistema orçamentário moderno, fundamentalmente, é composto por três funções: planejamento, gerência e controle. Em relação a cada processo orçamentário, existe um balanceamento entre essas três funções, o que determina as características predominantes do orçamento praticado. Tomando-se o processo orçamentário brasileiro em vigor até o exercício de 1999 e percorrendo, rapidamente, as suas funções, verificamos alguns aspectos esclarecedores da nossa realidade de planejamento e orçamento.

A função controle sempre predominou na prática orçamentária brasileira, em que pesem as reformas e modernizações ocorridas ao longo do



tempo, mas que sempre se restringiram a rótulos, sem modificar a essência do processo decisório, que continuou a ser alimentado de informações típicas para decisões relacionadas aos meios e não aos fins da despesa. O próprio advento da Lei de Responsabilidade Fiscal reforça o entendimento de, dentre as funções orçamentárias, a de controle continua a ser a de maior relevância.

Quanto à gerência, a Lei nº 4.320/64 apresenta pontos significativos relacionados com a realização das atividades das organizações públicas, atribuindo obrigações mais modernas aos sistemas de contabilidade, principalmente no que diz respeito à determinação de custos e resultados. O conceito de *eficiência* passou a preocupar os administradores, levando à necessidade de se estabelecer unidades de medida para as atividades. Isso representou um enriquecimento do processo orçamentário, visto agora como instrumento de gerência de todos os meios com que conta a administração e não apenas no papel de propiciar a verificação da probidade da administração, a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos.

No processo orçamentário brasileiro, a função de planejamento talvez seja a que mais perdeu substância no passado mais recente. A verdade é que a falta de integração entre planejamento e orçamento resistiu a todas as tentativas de equacionamento, o que foi agravado pelo aumento da resistência ao próprio ato de planejar que se observou, sobretudo, na última década do século passado. O orçamento-programa, que seria a pedra de toque dessa integração, também distanciou-se dos seus fundamentos, experimentando o que se chamou de “movimento de tradicionalização” (volta ao orçamento tradicional).

É bem verdade que a Constituição Federal, em termos de instrumentos, evidencia uma grande preocupação integradora de planejamento com orçamento:

“Na ordem anterior, caberia ao Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI) propiciar a integração dos planos de médio e longo prazo com o orçamento. Contudo, o aspecto parcial do OPI, porquanto referia-se a tipos de despesa e não a objetivos programáticos, além de um inadequado esquema de atualização, impedia que o mesmo cumprisse esse papel. Por outro lado, a ausência de um planejamento

operativo anual fazia com que os objetivos, recursos e metas constantes dos planos de desenvolvimento (PNDs) ficassem, metodologicamente, muito distantes das especificações do orçamento, que era visto, tão-somente, como uma versão financeira, e assim mesmo, parcial do plano. [...] Com a lei de diretrizes orçamentárias, aquele vazio metodológico entre os objetivos e metas do plano e as especificações do orçamento fica coberto, pois cabe a ela priorizar os objetivos e metas estabelecidos no plano plurianual para fins de inclusão na lei orçamentária” (CORE, 1992).

Ante esse quadro e com base naqueles antecedentes já mencionados, procurou-se uma maneira de se revitalizarem as funções do processo orçamentário, aproveitando a oportunidade da elaboração do Plano Plurianual 2000-2003 e do Orçamento da União para o exercício financeiro de 2000.

No que se refere ao planejamento, o esforço deveria ser no sentido de recuperar o prestígio dessa função, mas não no mesmo escopo em que a mesma foi exercitada, por exemplo, na década de 1970. Ao que se sabe, a voz predominante entre os especialistas em planejamento, seja público ou empresarial, é de que o planejamento moderno é *estratégico e centrado em problemas*. Quanto a ser estratégico, independentemente do entendimento desse termo, o que se observa é que a Constituição Federal não pensou dessa forma, ao estabelecer, em seu art. 174, que como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. Ou seja: uma concepção antiga de planejamento, que ainda via como possível a existência de determinismo em processos de decisão administrativa.

Ainda sobre planejamento, a Constituição Federal, ao discorrer sobre o plano plurianual, em seu art. 165, § 1º, estabelece que o mesmo conterà, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada. Ora, despesas de capital não devem ser informações para organizar nem orçamento, quanto mais um plano. Ademais, em razão dos complementos que integram o artigo,

depreende-se que todas as despesas integrariam o plano, o que, em princípio, dele retiraria qualquer possibilidade de ser estratégico. Conforme ensina Matus, é bom não esquecer do “caráter seletivo do plano, em contraste com o caráter extensivo do orçamento. Todo plano estratégico é um plano seletivo”.

Entretanto, em que pesem esses óbices constitucionais, o Plano plurianual 2000 incorporou na sua metodologia uma visão estratégica, dela derivando objetivos estratégicos que possibilitam o delineamento de uma imagem de sociedade que se quer atingir (Projeto de governo).

O outro aspecto do planejamento moderno é trabalhar com uma *realidade problematizada*. Isso significa que o *problema* passa a ser a categoria central para a estruturação do plano, e não, como no planejamento tradicional, em que é apenas elemento do diagnóstico. Como é uma categoria de fácil intuição, pois em relação ao ator social produz mal-estar ou representa oportunidade que surge, ou mesmo ameaça que se avizinha, ainda que o seu processamento comporte importantes sofisticacões, coloca o ato de planejar ao alcance de qualquer comunidade. Ou seja: o senso comum e a ciência se unem na percepção do problema como categoria de análise, permitindo, assim, gradações diferenciadas de complexidades.

No que toca à integração planejamento e orçamento, procurou-se uma forma de abordagem um pouco mais radical em comparação com as propostas habitualmente apresentadas. Os avanços recentes do planejamento estratégico público têm apontado que a integração plano/orçamento só se torna viável nos casos em que esses documentos sejam estruturados de uma forma modular. E que os módulos sejam diferenciados, preservando a especificidade de cada documento, mas que explicitem uma correspondência precisa entre os dois níveis de atuação (planejamento e orçamento). Considerando-se a estrutura constante do Planejamento Estratégico Situacional (PES), teríamos, por exemplo, como módulos de ação, os problemas, subproblemas, projetos de ação, operações, ações e subações.

Ao ser indagado sobre qual a metodologia orçamentária ideal para a integração com o modelo do PES, Matus respondeu terminantemente: um bom orçamento-programa. E o que seria um bom orçamento-programa? Muito provavelmente, na sua concepção, seria aquele que se orientasse no

sentido da consecução de *produtos e resultados* e que se estruturasse segundo módulos bem definidos. Conceitualmente, o orçamento-programa já obedece a uma estrutura modular, representada, no caso brasileiro, pelos programas, subprogramas, projetos, atividades, subprojetos, subatividades. Contudo, com a tradicionalização do orçamento, esses módulos transformaram-se mais em itens de classificação do que em propostas de ação, o que tornaria extremamente difícil a conversa desses “módulos” com os correspondentes do plano, tanto na forma do planejamento tradicional, como, principalmente, em relação à estrutura modular do PES.

Na verdade, mesmo naquelas experiências mais avançadas de prática de orçamento-programa e de planejamento estratégico público, não se conhece registro de que tenha sido possível fazer a integração entre módulos diversificados e diferenciados constantes dos planos e dos orçamentos. Ante essa dificuldade, o que se observa é a importação por um dos sistemas de módulos do outro, conforme, inclusive, ocorreu entre nós, com a utilização do *suprograma*, um módulo orçamentário, como estruturador dos planos plurianuais de 1991/1995 e 1996/1999.

Nesse contexto, e admitindo-se que, efetivamente, essa integração só ocorre entre estruturas modulares, percebeu-se, no entanto, a necessidade de uma simplificação dessas estruturas, mediante, por exemplo, a utilização de apenas um módulo, que transitasse do plano para o orçamento, sem precisar de estabelecer qualquer exercício de correspondência. Tal módulo seria, então, o *programa*, que surgiria no plano, e, migrando para os orçamentos, daria origem à especificação da despesa orçamentária.

Em vista dessa concepção, um importante elemento do sistema orçamentário teria que ser revisto: a classificação funcional-programática. Ela teve origem na junção da classificação funcional prevista pela Lei nº 4.320/64 com as estruturas programáticas utilizadas pela União e alguns Estados que já tinham os seus orçamentos sob a forma de programas. Era, portanto, uma classificação híbrida, que se propunha a responder a dois tipos de pergunta: *em que e para que* seriam gastos os recursos. Como toda classificação híbrida, a sua operacionalização continha certas dificuldades quanto ao entendimento do seu objeto, além do distanciamento que

apresentava em relação às necessidades de cada ente da federação e de uma acentuada rigidez, por se tratar de uma estrutura previamente estabelecida pelo governo central.

Nessas condições, prevaleceu o espírito classificador, e a funcional-programática passou a ser utilizada, apenas, como uma classificação, em que as ações eram distribuídas mais no escopo de um plano de contas do que no intuito de, dinamicamente, registrar a característica da transação orçamentária, do ponto de vista da sua finalidade.

O que a Portaria nº 42/99 pretendeu foi eliminar essa mistura de informações, separando a classificação funcional da estrutura programática. A primeira, retomando a sua concepção original da Lei nº 4.320/64, como classificador que é, com validade para todos os entes da federação e assumindo o papel de consolidar as áreas de despesas de todas as ações públicas. E as estruturas programáticas foram remetidas para o âmbito dos planos, em que seriam definidas de acordo com as necessidades de cada ente. Teríamos, assim, uma classificação funcional e várias estruturas programáticas definidas *ad hoc*.

Outro ponto de sistema extremamente importante é a reconceitualização de atividade e a introdução de uma nova figura representada pela “operação especial”. Com um planejamento estratégico e centrado em problemas e apresentando um único módulo, que é o *programa*, módulo esse mensurado por *indicadores* e que propicia a base para a estruturação do orçamento, resta explicitar que, nesse processo integrado, o orçamento deve ser *por produtos* (bens e serviços). Dito de outra forma, podemos afirmar que, em essência, o orçamento é um instrumento de alocação de recursos para produzir bens e serviços (metas).

Ocorre que, muito embora esse comprometimento com a produção pública seja princípio fundamental do orçamento-programa, a idéia de produto é ainda muito incipiente em nossa prática orçamentária. Até em termos formais pode-se perceber essa deficiência, uma vez que a Portaria nº 9/74, ao conceituar “atividade”, não considera como seu resultado a geração de produto, que ficou reservado só para projeto. Com a Portaria nº 42/99, procedeu-se ao necessário ajuste, incorporando-se também na atividade a necessidade de se identificar produto.

Um orçamento que tem como preocupação básica a visualização dos bens e serviços para os quais os recursos estão sendo destinados, deve, por isso mesmo, tratar de identificar, com o máximo de precisão, o ciclo produtivo que está sendo objeto da orçamentação. Ao buscar essa identificação, deparamos com uma série de despesas que não estão ligadas a um processo produtivo no nível orçamentário, não constituindo, portanto, uma relação, ainda que aproximada, de insumo/produto. No entanto, são gastos que devem ser realizados e como tal, incorporados às leis orçamentárias. Na nossa conceituação, não seriam projetos nem atividades, mas na falta de uma opção neutra, vêm sendo considerados, ao longo dos anos, quase sempre como atividades.

A esse propósito, Matus e Makon afirmam que a gestão administrativa de um órgão ou entidade não exige que essas instituições produzam sempre bens e serviços:

“Em alguns casos, a consignação financeira de recursos constitui uma cessão de fundos para que em outro âmbito orçamentário se realize o processo de gestão produtiva.

Em outros, existem consignações financeiras de recursos que não têm como objetivo prover os meios para um processo de gestão produtiva e constituem uma forma, sem intermediação produtiva, de contribuir para o alcance de uma política. Por exemplo, o aporte a um organismo descentralizado é uma consignação de recursos para que neste último âmbito se realizem ações orçamentárias (primeiro caso). A consignação financeira para o serviço da dívida pública não tem como objeto um processo de gestão produtiva por parte da entidade receptora dos fundos e está em função direta do cumprimento de obrigações fiscais emanadas da política de dívida pública (segundo caso). Concluindo, nem todo o âmbito orçamentário se compõe de ações orçamentárias, já que existem consignações orçamentárias que não têm relação com o processo de gestão produtiva da instituição ou setor (1980).”

Assim, a necessidade de uma categoria neutra que abrigasse as despesas não vinculadas a determinado ciclo produtivo tem sido preocupação antiga daqueles que trabalham com orçamento-programa. Em vista disso, a

Portaria nº 42/99 instituiu na administração orçamentária brasileira a categoria neutra das *operações especiais*, para agregar as despesas que não contribuam para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens e serviços.

Vale ressaltar que, ao contrário do que possa parecer à primeira vista, as *operações especiais* não se confundem com transferências, mesmo porque são informações de natureza distinta: estas exprimem categoria econômica e aquelas são relacionadas com a finalidade da despesa. Toda transferência orçamentária (menos as transferências financeiras decorrentes de descentralizações de execução) é uma operação especial, mas nem toda operação especial constitui uma transferência orçamentária.

A expressão-chave para se caracterizar a operação especial é o ciclo produtivo a que se refere o orçamento. Assim, se no caso do orçamento federal, o gestor não combina fatores de produção e nem, conseqüentemente, tem sob sua responsabilidade a materialização de um produto, essa despesa, que está fora, portanto, do seu ciclo produtivo, constitui uma operação especial. O produto vai se realizar em outro ciclo, que pode ser um Estado, município ou entidade externa ao orçamento. Cabe observar que é preciso não confundir as metas que, às vezes, são apresentadas por operações especiais, com produtos, pois tratam-se de mensurações de volume ou carga de trabalho. Dessa forma, além das transferências a instituições ou pessoas (inclusive os encargos da dívida), teríamos, como exemplos de despesas que se enquadrariam nas operações especiais, os financiamentos, refinanciamentos, indenizações, ressarcimentos e ações de fomento.

Quanto à função gerência, a preocupação centrou-se, principalmente, na busca de mecanismos que possibilitassem uma gerência com cobrança de resultados e responsabilidades definidas. Ou seja, uma gerência mais de fins do que de meios e uma responsabilidade que não se restringisse a entidades ou instituições, mas que fosse personalizada.

O caminho encontrado pelos vários países que experimentaram, nesses últimos anos, reformas gerenciais em suas administrações (Inglaterra, Nova Zelândia, entre outros) foi o de promover a autonomização dos órgãos governamentais, com a criação de agências controladoras e agências executivas, que atuariam com base em contratos de gestão, e que teriam

como instrumento fundamental um orçamento por produtos e resultados (*output* e *outcome*). As agências executivas, mediante a assinatura dos contratos de gestão, seriam responsáveis pela geração dos produtos (bens e serviços) e as agências controladoras, integrantes da administração central, se responsabilizariam pela aferição dos resultados (impactos) na sociedade.

A autonomização de organismos governamentais, pelas razões já expostas, não obteve o sucesso desejado entre nós. Contudo, ao retomar a idéia do orçamento por produtos e resultados e considerando as modificações verificadas na função planejamento do processo orçamentário, essa autonomização passa a ser possível mediante a utilização do módulo *programa*. Para tanto, é necessário uma incursão no campo do planejamento estratégico corporativo, mais precisamente, no que se refere à administração estratégica e empreendedora.

O planejamento empresarial ou corporativo tem apresentado acentuado desenvolvimento nas últimas décadas:

“Inicialmente consistia no orçamento anual a ser cumprido, posteriormente passou a incluir projeções de tendências, resultando no planejamento de longo prazo. Somente em meados dos anos 1970 surgiu o planejamento estratégico como um método estruturado para determinar o futuro”.

“A evolução mais recente do planejamento empresarial se deu nos anos 1980, caracterizando a administração estratégica. Segundo Fischmann, a administração estratégica tem como objetivo máximo o desenvolvimento dos valores da corporação, sua capacidade gerencial, suas responsabilidades como organização inserida na sociedade e seus sistemas administrativos que interligam o processo de tomada de decisão estratégica, tática e operacional, em todos os níveis hierárquicos, tanto entre os diversos negócios quanto entre as diferentes linhas de autoridade funcional. [...] A crítica mais comum à administração estratégica refere-se à dificuldade de prever a melhor estratégia de longo prazo em um ambiente com alto nível de turbulência ambiental. As empresas situadas em países que enfrentam grande instabilidade econômica, com predomínio de inflação constante,



costumam negligenciar o planejamento estratégico, enfatizando as decisões de curto e médio prazos. [...] Todavia, os principais autores e pesquisadores nessa área são unânimes em afirmar que o planejamento estratégico surgiu como uma ferramenta para se enfrentar os desafios de um ambiente em turbulência tanto política quanto social ou econômica e que a administração estratégica não é tão-somente um novo método para pensar sobre o problema, mas requer também *novas competências e culturas gerenciais* capazes de traduzir o pensamento em ação estratégica” (FERREIRA; REIS; PEREIRA, 2000).

Dentre essas novas competências, assume enorme importância o surgimento das Unidades Estratégicas de Negócios (UENS), cuja proposição inicial é atribuída a Ansoff:

“[...] que as definia como o resultado de subdivisões da realidade dos negócios da organização [...] As unidades de negócios são relativamente independentes e possuem características próprias para negociação e aproveitamento das oportunidades que apresentam no mercado. [...] Uma vez que se estrutura a organização em torno desse modelo de gestão, a formulação das estratégias empresariais passa a ser pensada em *termos de cada unidade de negócios autônoma*” (FERREIRA; REIS; PEREIRA, 2000) (Grifo nosso).

Na reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento, na impossibilidade de se proceder à autonomização dos serviços públicos via descentralização organizacional, entendeu-se que os programas poderiam exercer essa função, na medida que passassem a representar verdadeiras *unidades autônomas de gestão*. A partir dos problemas, seriam identificados os objetivos e delineados os programas necessários ao atingimento desses objetivos que levariam à solução dos problemas. Os programas, como unidades autônomas de gestão, estariam sob a responsabilidade de *gerentes*, pessoalmente identificados, que teriam o poder e autoridade para mobilizar os recursos requeridos para o desenvolvimento e execução de sua missão. Como aos gerentes são atribuídos poder e autoridade, é fundamental que se repensassem as estruturas administrativas dos órgãos e entidades públicas, de uma maneira

que se compatibilizasse a distribuição de funções já consolidada com as novas responsabilidades dos gerentes.

A idéia básica seria que os órgãos públicos fossem estruturados de acordo com os programas que estivessem insertos em suas áreas de atuação. Os órgãos existiriam em razão dos programas que executassem, que, por sua vez, vigorariam enquanto necessários à solução dos problemas que motivaram a sua criação. Assim, ao passo que na administração estratégica, uma organização corporativa é estruturada segundo *unidades de negócios*, em uma organização pública seria de acordo com os *programas*. Dentro desse princípio, foi editado o Decreto nº 3.134, de 10 de agosto 1999, que ao dispor sobre diretrizes para a revisão das estruturas dos ministérios, determina que os mesmos deveriam adequar-se para o melhor desempenho na execução do plano purianual, organizando-se por programas.

Dessa forma, com a autonomização por meio dos programas, estão criadas as condições para que se estabeleça um sistema de cobrança de resultados com responsabilidades definidas no setor público, entendendo-se o resultado do programa como a aferição, junto ao cidadão, se aquele problema foi resolvido ou minimizado, tarefa essa não a cargo de um órgão ou instituição, mas de uma pessoa perfeitamente identificada, que é o gerente do programa.

Na medida em que foram revitalizadas as funções de planejamento e gerência do processo orçamentário, a função controle também assumiu uma enorme relevância. Ante as novas exigências, o controle que, inicialmente, centrava-se nos aspectos ligados à *eficiência* do gasto e, posteriormente, também na *eficácia*, agora incorpora definitivamente as três dimensões da avaliação da despesa: *eficiência*, *eficácia* e *efetividade*.

No contexto dessas três dimensões, destaque-se a falta que faz o subsistema de mensuração das ações orçamentárias. Como já salientamos, essa é uma carência antiga do processo orçamentário brasileiro, que irá exigir, nesses próximos anos, um esforço significativo de superação:

“Quando o objeto do controle é a efetividade das ações da organização, isto é, o controle sobre o cumprimento dos *resultados* previamente definidos a nível de planejamento, o sistema de

mensuração deve proporcionar os *indicadores* e os *padrões* que permitam o exercício desse tipo de controle. Quando falamos de resultados previamente definidos, cabe esclarecer que acreditamos que a pré-definição desses resultados, na atividade de planejamento, dependerá, a médio e longo prazos, das próprias informações geradas pelo exercício desse controle, principalmente quando consideramos que a mensuração da efetividade das ações de uma organização inclui a preocupação com os efeitos secundários ou colaterais dessas ações” (LYRA, 1978).

Visto de uma forma esquemática, essa nova maneira de pensar e fazer planejamento e orçamento, com base no MTO-2000, assim se apresenta:

- visão estratégica, com o estabelecimento de *objetivos*;
- identificação dos *problemas* a enfrentar ou oportunidades a aproveitar, objetivando tornar realidade essa visão estratégica;
- concepção dos *programas* que deverão ser implementados, com vistas ao atingimento dos objetivos que implicarão na solução dos problemas ou aproveitamento das oportunidades;
- especificação das diferentes ações do programa, com identificação dos respectivos *produtos*, que darão origem, quando couber, aos projetos e atividades;
- atribuição de *indicadores* aos objetivos, e aos produtos, *metas*;
- programas como *unidades autônomas de gestão*; e
- responsabilidades personalizadas com a designação de *gerentes* para os programas.

Assim, utilizando-se o modelo das três funções do processo orçamentário (Allen Schick), incorporando-se os avanços mais recentes do planejamento estratégico público e do planejamento estratégico corporativo, e procedendo-se a uma simplificação da ritualística do orçamento-programa, chega-se à concepção do processo de planejamento e orçamento introduzida na administração pública federal a partir do PPA 2000-2003 e do Orçamento 2000.

## Conclusões

A literatura especializada registra com prodigalidade que as reformas administrativas fracassam menos pela concepção e muito mais por falhas na implementação. Naturalmente, essa evidência aplica-se ao caso da reforma objeto deste trabalho, não pelo fato de que não tenham ocorridos equívocos na sua concepção, mas pelos riscos que ainda estão presentes nos procedimentos relacionados com a sua implementação.

Aliás, talvez seja, ainda, um tanto prematuro o ajuizamento da implementação da reforma dos processos de planejamento e orçamento, principalmente quanto aos seus possíveis efeitos na sistemática de alocação dos recursos públicos. As atividades de planejamento e orçamento obedecem a uma temporalidade perversa no que se refere a avaliações de mudanças. Só para se ter uma idéia, nos primeiros meses do exercício de 2001, já estão sendo decididas as bases para a elaboração da LDO para 2002, sem que se tenha uma avaliação do que ocorreu em 2000. E o exercício de 2000 foi o primeiro ano de vigência do novo plano plurianual e do novo orçamento. Entretanto, alguns pontos merecem ser observados, na medida em que representaram desvios em relação à concepção da reforma.

Embora o planejamento devesse ser estratégico e por problemas, constata-se uma débil vinculação entre os programas e os problemas que realmente devem ser enfrentados. Isso se deu, provavelmente, pelo fato de que, em sua maior parte, os programas foram herdados da situação anterior, desvinculados, portanto, do contexto de elaboração do plano, além da pouca experiência no tocante à identificação e processamento de problemas. Em consequência, ocorreu enorme dificuldade na escolha, por exemplo, de indicadores que fossem representativos da realidade dos problemas e importantes para a gerência dos mesmos.

Cabe ressaltar, entretanto, que essas dificuldades devem ser superadas à medida que os componentes da reforma forem sendo assimilados e a lei da inércia diminuir a sua influência. Mesmo em condições de normalidade, é bom lembrar que a determinação de indicadores é sempre tarefa complexa, com significativo viés acadêmico, e, como é fundamental para a avaliação da ação pública, constitui-se, às vezes, em uma escolha politicamente delicada. Assumir

compromisso de resultado em um contexto de elevada incerteza em que o governo é apenas parte da solução, é sempre uma decisão difícil.

Outro aspecto importante é quanto ao modelo adotado para a autonomização da ação pública. Como vimos, ante as dificuldades institucionais relacionadas com a adoção da estratégia de autonomização via descentralização organizacional, conforme proposto pela reforma do Estado de 1995, optou-se pelo caminho de autonomizar-se mediante a transformação dos programas em unidades autônomas de gestão. Para tanto, a estrutura administrativa do governo deveria ser modulada em função dos programas a serem executados, conforme preconizado pelo Decreto nº 3.134/99, o que, efetivamente, ainda não ocorreu no grau e profundidade desejados.

Na autonomização com descentralização organizacional, instrumentalizada pela adoção de um processo orçamentário por produtos e resultados (*outputs* e *outcomes*), às agências executivas caberiam a geração dos produtos e às agências controladoras a verificação dos resultados, isso com base na assinatura de contratos de gestão. Como produtos, entendendo-se os bens e serviços e como resultados os impactos desses bens e serviços na sociedade. Essa, com pequenas variações, tem sido a orientação naqueles países pioneiros em reformas gerenciais, e que são paradigmáticos nesse campo de experiência.

Em nosso caso, os produtos necessários ao atingimento dos objetivos estabelecidos para a solução dos problemas seriam gerados no âmbito dos programas e discriminados nos orçamentos. Ao ministro de Estado correspondente, caberia, com o auxílio dos gerentes de programas, aferir o impacto desses bens e serviços na sociedade, em termos de problemas resolvidos. Como não houve o ajustamento na estrutura administrativa, a atuação dos gerentes em relação aos produtos tem conflitado, em várias oportunidades, com as atribuições de unidades e núcleos de poder já existentes.

A saída talvez seja, dentro do princípio de um orçamento por produtos e resultados, enxergar, por enquanto, o gerente como aquele preposto do ministro com a responsabilidade pela cobrança dos resultados (*outcomes*) dos programas, avaliados em função de problemas resolvidos e com ajuda dos indicadores estabelecidos. É uma figura nova, exercendo função também nova, que não se confunde, portanto, com as habituais funções das estruturas dos ministérios.

Visto dessa forma, não entraria em conflito com as estruturas vigentes, porquanto a essas caberia a responsabilidade pela geração dos produtos (*outputs*) constantes do orçamento. Assim, não seria uma preocupação preponderante do gerente correr atrás dos produtos do orçamento, mas apenas monitorá-los para que os mesmos efetivamente contribuam para a consecução dos resultados dos programas.

Um outro ponto importante é a necessidade de se ampliar o conteúdo estratégico do plano plurianual, com a seleção dos problemas que realmente devem ser enfrentados. Considerando o seu incontornável caráter exaustivo, significaria concentrar-se em um subconjunto do seu universo, o que, de uma certa forma, assemelha-se à bem-sucedida experiência do Brasil em Ação.

Um instrumento adequado para proceder a essa seleção é a LDO, que tem como incumbência, entre outras, a de estabelecer as metas e prioridades da administração que irão constar da lei orçamentária. Os programas integrantes desse subconjunto seriam efetivamente unidades autônomas de gestão, com designação de gerentes plenamente capacitados a agirem em busca dos resultados comprometidos. Os demais programas seriam integrados ao fluxo de produção normal do ciclo orçamentário, de responsabilidade das estruturas habituais dos ministérios.

No que diz respeito ao sistema orçamentário, tem-se observado uma certa dificuldade de assimilação da figura das “operações especiais”, não por óbices conceituais, mas porque, equivocadamente, passou-se a considerar que uma instituição que tenha mais operações do que projetos e atividades, seria vista em posição de inferioridade no quadro organizacional. Isso explica, muitas vezes, o fato de se encontrarem ações na lei orçamentária, com características nitidamente de operações especiais, classificadas como atividades. O maior ou menor volume em operações especiais, é bom sempre reafirmar, indica, tão-somente, a forma de atuação da unidade, sem qualquer conotação apriorística quanto a sua importância no contexto de um órgão ou ministério.

Por último, cabe ressaltar a necessidade de se aprofundar os estudos, tal como já vem ocorrendo em vários países, para se chegar a uma reclassificação das despesas de capital, com vistas a incorporar, nessa categoria, os gastos com o capital humano. É uma medida importante que, se levada a

termo, entre outros benefícios, poderá evitar uma série de distorções que se observam freqüentemente nas análises macroeconômicas, que não consideram, como investimentos, os gastos estratégicos em saúde e educação.

## Referências bibliográficas

- BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de orçamento*. MTO-02. Brasília, 2000.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*. FGV, jul./ago. 2000.
- CIPAD. *El caminho para o PPO: os estágios da reforma orçamentária* (Segundo Manual de Textos).
- CORE, Fabiano. O processo orçamentário brasileiro. *Revista ABOP*, v. 13, n. 5, maio/set., 1992.
- CUNHA, Armando Moreira da. *Manual da disciplina: planejamento, programação e orçamentação*. FGV/EBAP/CIPAD, 1978.
- FERREIRA, Ademir; REIS, Ana Carla; PEREIRA, Maria Isabel. *Gestão empresarial: de Taylor aos nossos dias*. Pioneira Administração e Negócios, 2000.
- GAULT, David Arellano et al. *Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos*. Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia e México: [s.n.], 1999.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 8. ed., São Paulo: Atlas.
- MATUS, Carlos. *Política, planejamento e governo*. Brasília: IPEA, 1993. v. 2.
- MATUS; MAKÓN. Bases teóricas do orçamento por programa. *Revista ABOP*, v. 5, n. 1, jan./abr., 1980.
- MOSHER, Frederick C. *Program budgeting theory and practice*. Public administration service. Chicago, 1954.
- NAÇÕES UNIDAS. *Manual de orçamento por programa e realizações*. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1971.
- SCHICK, Allen. The road to PPB. *Public Administration Review*, v. 26, n. 4, dez. 1966.
- TEIXEIRA J., Machado Jr. *Classificação das contas públicas*. Fundação Getúlio Vargas, 1967.
- \_\_\_\_\_. O orçamento-programa no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 108, n. 1, jan./abr. 1973.
- TOMBINI, Tildo. Aspectos econômicos das classificações das fontes e dos usos orçamentários. *Revista ABOP*, 1ª quadrimestre, 1983.

---

**Fabiano Garcia Core** é assessor da Secretaria de Orçamento Federal (Sof), 1ª vice-presidente da Associação Brasileira de Orçamento Público (Abop) e foi diretor do Departamento de Desenvolvimento Orçamentário da SOF.

Texto originalmente publicado em: CORE, Fabiano Garcia. *Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento*. Brasília: ENAP, 2001. (Texto para discussão nº 44).

Reimpressão autorizada pelo autor.