

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

SUMÁRIO

Prefácio	7
Introdução	
<i>James Giacomoni</i>	9
Capítulo I – Teoria do planejamento público	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>	
Capítulo II – Os modelos da reforma orçamentária	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>	
Capítulo III – O orçamento no Brasil	185
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>	

TEMAS E QUESTÕES SOBRE A GESTÃO DA DESPESA PÚBLICA

A. Premchand

Introdução

Durante as últimas décadas, vários esforços foram envidados no sentido de melhorar a capacidade, a transparência e a eficácia geral dos sistemas de gestão da despesa pública em países industrializados e em desenvolvimento. Tais melhorias cobrem uma ampla área, e algumas delas envolvem a restauração de algumas idéias que têm estado no âmago da gestão pública nas últimas cinco décadas, enquanto outras envolvem a introdução de novas idéias e técnicas, tomadas do mundo empresarial e das escolas de administração. Tais esforços revelam o surgimento de uma nova era de envolvimento ativo e um ponto de partida diferente da inércia tradicional associada ao setor público. Os proponentes das novas técnicas gerenciais sugerem que o que está se tentando transformar no mundo da gestão da despesa pública envolve uma mudança radical, não apenas em termos dos sistemas e das técnicas operacionais, mas nas próprias abordagens das instituições do setor público, que criariam uma nova cultura administrativa, orientada para resultados e para a satisfação do cliente. Reivindicações a parte, atualmente um ponto de vista compartilhado por vários países é o de que as mudanças propostas e em fase de implementação são de uma significância tão profunda, que nenhum país pode se permitir ficar para trás nesse processo. Enquanto isso, contudo, a experiência de alguns países que introduziram essas reformas mostra a coleção inevitável de tensões, instabilidades e problemas iniciais e de transição, sem mencionar os resultados inferiores aos esperados. De fato, alguns têm sua própria cota de anomalias que necessitam ser revisadas novamente, para que possam ser submetidos à reengenharia. Tendo em vista a aceitação bastante ampla de tais idéias, é essencial avaliar o conteúdo

desses esforços detalhadamente. Antes de realizar a avaliação, é bastante apropriado visualizar o funcionamento do pacote de reformas, quando de sua plena implementação, e então levantar as questões referentes ao contexto que levou à sua adequação em satisfazer critérios específicos e as áreas problemáticas remanescentes que necessitam ser abordadas. O artigo está dividido em três partes. Na primeira parte, as características do novo pacote são visualizadas em termos da situação futura – ano 2020. Na segunda, são discutidos os acontecimentos passados que contribuíram para a evolução do novo pacote. Na terceira, as inovações do orçamento cumulativo ou da gestão da despesa são discutidas em termos de sua adequação para satisfazer as expectativas atuais, bem como a utilidade do pacote no contexto de rubricas cambiantes de despesa pública.

Olhando para o futuro: ano 2020

Para entender as implicações totais das reformas que estão sendo defendidas, vamos presumir que todas tenham sido completamente implementadas, que as providências de apoio administrativo e tecnológico apropriadas tenham sido tomadas, e que o tão necessário comprometimento político também esteja disponível para tal propósito. Como será então o sistema de gestão de despesa? Isso envolve, inevitavelmente, um exercício de futurologia. Baseando-se em informações existentes e supondo que se possa esperar linearidade de algumas das tendências atuais, algumas das características amplas do sistema emergente podem ser descritas. Em nome da conveniência, o ano fiscal escolhido foi 2020, que figura proeminentemente em muitos dos pacotes de reformas dos governos. As características estão indicadas abaixo:

a) Estruturas governamentais: os governos serão submetidos à reengenharia para serem rápidos, enxutos e flexíveis, ao invés de lentos, inchados e rígidos. Com este objetivo, será feita uma clara distinção entre os níveis de formulação de políticas e de implementação de políticas. Este último seria pequeno, orientado para o resultado e para o cliente. Cada agência responsável pela implementação de políticas receberá autonomia funcional dentro de tetos orçamentários específicos, para realizar suas tarefas. A chefia da agência

teria um quadro específico de responsabilidades, dentro do qual os processos voltados para cima (formulação de políticas), para baixo (clientes) e para os lados (legislação) seriam delineados.

b) Funcionalismo público: ao invés do funcionalismo público convencional, com segurança de emprego vitalício, haveria contratos de trabalho em todos os níveis. A chefia de uma agência, que será considerada como o presidente (*Chief executive officer*), teria um contrato de trabalho por um período específico. A presidência da agência teria uma liberdade operacional para determinar escalas de salários, o número de pessoas empregadas e o equilíbrio entre disponibilidade de mão-de-obra e tecnologia.

c) Normas públicas: normas de conduta para a vida pública, aplicáveis igualmente a políticos e servidores públicos, estariam em pleno vigor. Seria esperado do servidor público que ele demonstrasse, em todos os momentos, desapego, integridade, objetividade, responsabilidade, abertura, honestidade e liderança.

d) Formulação de políticas: o responsável pela formulação de políticas num ministério deveria apresentar seu trabalho ao ministro. O ministro teria a opção de assegurar que canais não-governamentais contribuiriam com elementos para a formulação de políticas.

e) Transparência: os governos publicariam regularmente dados sobre todos os aspectos do seu trabalho. No contexto do desenvolvimento de novas iniciativas para formulação de políticas, a população receberia informações completas sobre: como as ações propostas foram escolhidas, quais seriam suas implicações financeiras, as agências responsáveis por sua implementação e os produtos, assim como o resultado esperado. A população teria uma oportunidade apropriada para transmitir seus pontos de vista. Haveria uso extensivo de equipamento eletrônico, para que houvesse comunicação instantânea entre a população e o governo.

f) Elaboração do orçamento: os governos preparariam planos financeiros continuamente atualizados de médio prazo, para fornecer à população uma perspectiva sobre as implicações financeiras das políticas contínuas e das mudanças propostas. O orçamento anual seria de base incremental, e seria observado o princípio do valor líquido. Conseqüentemente, empréstimos seriam baseados na regra de ouro e limitados a projetos autoliquidantes.

Todos os programas e projetos incluídos no orçamento seriam baseados em custos incrementais, e haveria provisão adequada para a depreciação (determinada à luz dos padrões contábeis desenvolvidos por entidades autônomas). Os orçamentos teriam provisões de cobertura para os encargos de capital nos departamentos e agências.

g) Estruturas orçamentárias: os orçamentos seriam divididos em dois elementos: corrente e de capital. Programas e projetos seriam classificados de modo a facilitar a compreensão dos elos entre os objetivos orçamentários e os programas. Os programas e projetos teriam detalhamento adequado sobre o desempenho e os resultados ao fim do ano fiscal.

h) Implementação orçamentária: as agências assumiriam as tarefas de agente de controle, incluindo o gerenciamento do risco. Elas teriam a responsabilidade do planejamento orçamentário, dos pagamentos, da contabilidade, da compilação de informações de custos voltadas para a gestão e do planejamento de contingenciamentos. O princípio da concorrência e da contratação seria aplicado rigorosamente para assegurar economia e eficiência nas transações.

i) Pagamentos e contabilidade: praticamente todos os pagamentos feitos pelos governos seriam realizados por meios eletrônicos, enquanto a maioria dos pagamentos a governos seriam feitos através de transferências eletrônicas. Transferências através de cheques seriam poucas e raras; as contas seriam mantidas através do Sistema Geral de Escrituração, em base *on-line*. Cada agência manteria sua própria contabilidade. Durante e ao fim do ano fiscal, as agências preparariam demonstrativos financeiros, mostrando receitas e despesas, ativos e passivos, fontes e uso dos recursos. As agências, assim, seriam responsáveis por muitas das atividades convencionais de gestão financeira. Teriam a liberdade de assumir riscos, dentro de limites estabelecidos, pelos quais elas seriam responsáveis. A avaliação seria realizada por elas, de forma que sempre haveria informação adequada sobre o progresso na implementação.

j) Aspectos organizacionais: como indicado no início, a chave para a melhoria da prestação de serviços públicos seria o estabelecimento de agências pequenas, orientadas para a ação, em conjunto com a aplicação de tecnologia computacional para o processamento de dados e a execução de

tarefas. Isto teria o efeito de evitar as grandes estruturas administrativas hierárquicas, que têm sido características dos governos ao longo da maior parte do século XX. Ademais, a maioria das políticas seria estabelecida através de trabalho de equipe, e algumas tarefas rotineiras poderiam ser terceirizadas para os setores empresariais e voluntários. O relacionamento entre as agências centrais e as executoras de despesa seria harmonioso e de acordo com o princípio da suplementação.

l) Impacto geral: a gestão seria mais objetiva, com propósitos mais definidos. Mais especificamente na área da gestão da despesa pública, as realidades básicas do ano 2020 possivelmente envolverão uma transição: dos controles detalhados das verbas para orçamentos globais; da análise do tipo crescimento redução para revisões de políticas; da verificação de investimentos para a ênfase em resultados e desempenho; dos controles de caixa para a especificação e a monitoração de custos; da verificação repetida para a atribuição seletiva de poder baseada em confiança; da centralização para a delegação de autoridade; dos comandos centrais para parcerias com agências executoras de despesa.

m) Realidade virtual e questões virtuais: a imagem acima é realista ou utópica? As respostas dependerão do futuro e do esforço dedicado a converter algumas das idéias atualmente em discussão, em realidade prática. As idéias têm conseqüências, e cada uma das áreas acima mostra a influência específica de algumas delas, que estiveram sendo consideradas durante algum tempo. O sucesso da conversão destas concepções em práticas cotidianas depende da atenção dedicada a algumas das questões relevantes que seguem. Durante as últimas décadas, os governos foram dotados de uma enorme capacidade instalada, responsável pela formulação e pela implementação das políticas. É, em parte, este excesso de capacidade instalada – na sua maior parte fragmentada – que tem contribuído para a lentidão da burocracia, guiada menos por propósitos do que por procedimentos complicados. Uma redução na capacidade instalada e o desmantelamento de parte do aparato existente poderá ser, portanto, apropriado. Isto provavelmente exigirá o investimento de um enorme capital político, em falta mesmo nas melhores épocas. A reestruturação do setor governamental envolveria também investimentos de recursos financeiros

na tecnologia de informação, em constante transformação. A magnitude dos investimentos necessários possivelmente será significativa e poderá envolver o adiamento de projetos igualmente importantes na área crucial de serviços ao público. A implementação das idéias acima envolveria a abolição da estabilidade permanente ou da segurança de emprego na área do governo. A importância disto tem sido um tanto obscurecida pelas nuances emocionais do debate. É importante, contudo, reconhecer que isto é parte de uma questão mais ampla no contexto geral do emprego no futuro, quando mais trabalho poderia ser feito num terminal de computador, ao invés de ser uma parte de um enorme complexo de escritórios e gabinetes. Além disso, num contexto onde uma parte significativa de serviços possivelmente será fornecida através de acordos contratuais, a questão da influência de fornecedores aumentaria em importância. Enquanto a imagem do governo como empresa tem um apelo inerente, o Estado não gostaria de ser percebido como sendo o último em termos da influência dos fornecedores, onde uma parte significativa do poder estaria com o provedor, e não com o comprador. Finalmente, há a questão sobre se a implementação das novas idéias gerenciais irá evitar o fracasso organizacional, que tem caracterizado muitas das tentativas anteriores de reforma. Não é que não tenha havido esforços anteriores e que a reputação não tenha sido ilibada. Na verdade, muitos esforços não foram bem-sucedidos; e, como consequência, houve o surgimento do fenômeno da recaída institucional. Parece que mais ou menos os mesmos problemas ressurgiram periodicamente, apesar dos esforços extenuantes, implicando severos problemas de implementação.

Algumas destas questões são grandes demais para se situarem dentro do escopo deste trabalho. Elas foram levantadas para indicar a necessidade de uma análise maior, de um lado, e, de outro, para prover uma perspectiva realista. A última questão da recaída institucional, contudo, está dentro do objetivo deste trabalho. Que problemas foram vivenciados antes? Como se lidou com eles? E com que resultados? Isto requer uma olhada na direção do passado. Como o escritor William Faulkner escreveu: “O passado nunca morre; ele nem passado é”.

Questões

Como foi mencionado antes, o esforço atual para reformar o sistema de gestão de despesa representa uma parte de uma odisséia que tem seu início no contexto da reconstrução e do desenvolvimento do pós-guerra, cerca de 50 anos atrás. Havia, então, um descontentamento considerável com o orçamento do tipo linha-item e com a ênfase nos *inputs*. O sistema de gestão de despesa, naquela época, baseava-se na desconfiança – não se poderia confiar dinheiro a ninguém até prova em contrário. Conseqüentemente, o sistema enfatizava a verificação repetida, como principal característica do gerenciamento de despesas. A tarefa mais importante da verificação foi entregue ao Tesouro tradicional, que, apesar da transformação em Ministério da Fazenda, para refletir o contexto democrático, continuou a exercer sua hegemonia da mesma forma que antes, ao longo de muitas décadas. O sistema provou ser inadequado, com relação à responsabilidade legislativa – exceto no sentido estrito de contabilidade para verbas recebidas e gastas – e permaneceu incompreensível, salvo para os funcionários do governo. O sistema era sustentado mais pela sua mística do que devido a méritos significativos. O descontentamento contribuiu para a ênfase no desempenho, que envolveu, em teoria, a especificação de padrões de custo e a avaliação de resultados. Tal ênfase provou ser apropriada no contexto de altas taxas de crescimento anual na despesa pública. Rapidamente, contudo, a insistência no desempenho defrontou-se com a resistência burocrática, com a argumentação de que era difícil avaliar os resultados e que os eventuais resultados poderiam não ser proporcionais ao custo e ao esforço. Mais importante ainda, argumentou-se que era necessário um aperfeiçoamento do planejamento da despesa pública e que, uma vez que isso fosse alcançado, o desempenho não ficaria para trás. Em troca, isto levou, ao longo dos anos, à melhora do planejamento da despesa, através da aplicação de técnicas de análise quantitativa, e a uma perspectiva de médio prazo, ao invés de limitar-se ao ciclo anual. Nos países em desenvolvimento, buscou-se realizar isto através do estabelecimento de comissões ou juntas de planejamento, separadas dos ministérios da fazenda; o que contribuiu, ao longo dos anos, para o surgimento de duas cidadelas de culturas distintas, uma dedicada

à manutenção; e a outra, ao desenvolvimento. A percepção de uma agência como sendo regressiva na sua atitude e a outra como progressiva encorajou o surgimento de uma dicotomia que poderia ter sido evitada. O planejamento do desenvolvimento significou a completa aplicação da regra de ouro: de fazer empréstimos a projetos que fossem tecnicamente realizáveis, economicamente viáveis e socialmente aceitáveis. Havia, contudo, uma disfunção entre a intenção e o resultado. Na medida em que a taxa de desempenho dos projetos enfrentou um declínio acentuado, os governos se perceberam alimentando vários projetos que se mostraram menos produtivos e que, de qualquer forma, o retorno financeiro não era adequado para cobrir os empréstimos. A implementação do planejamento para o desenvolvimento também contribuiu para o surgimento da comunidade promotora, como um parceiro importante no processo de decisões econômicas. Contudo, parecia que o planejamento do desenvolvimento tinha chegado bem antes do esperado; ou, de qualquer forma, antes que o aparato de gestão de despesa estivesse pronto para apreender e gerir as novas realidades. Isto envolvia demasiadas tarefas, e o aparato de gestão de despesa nem sempre se mostrou adequado a elas. Mais significativamente, o planejamento contribuiu para o crescimento de despesas orientadas por normas e, portanto, gerou uma elevação de despesa que provou ir além dos recursos disponíveis. Em conjunto, resultaram em níveis insustentáveis de déficit e de dívida.

O aparato de gestão de despesa teve que mudar na metade dos anos 70. Os déficits orçamentários tenderam a expandir por ocasião do aumento dos preços do petróleo e do uso de financiamentos inflacionários. O lema mudou de incorrer em despesas com desenvolvimento para conter a taxa de crescimento das despesas. Também tornou-se claro que a gestão de despesa não podia funcionar de uma forma neutra, como havia sido antes, dedicada mais ao exercício de controles, que visavam mais a responsabilidade financeira do que a estabilidade. Reconheceu-se que a gestão de despesa tinha que se ajustar ao contexto econômico em mudança e que, no processo, o aparato gerencial teria que ser uma estrutura separada da política fiscal. A política fiscal, no contexto da metade da década de 1970 e nos anos seguintes, visava a moderação na taxa de crescimento da despesa. Rapidamente, constatou-se, contudo, que o arsenal de gestão de despesa tinha muito poucos

instrumentos que pudessem efetivamente moderar a taxa de crescimento da despesa. As normas e instrumentos de medição embutidos e o uso de planejamento a médio prazo reduziram o alcance da flexibilidade orçamentária. A base monetária dos sistemas de orçamento e contabilidade revelaram suas limitações, ao indicar a real situação das finanças públicas. Conseqüentemente, a gestão das finanças públicas tornou-se extremamente difícil. Para minimizar algumas destas dificuldades, várias medidas *ad hoc* foram experimentadas de tempos em tempos, sendo que todas elas tenderam a exacerbar a tensão fiscal, ao invés de trazer o alívio tão necessário. Alguns governos tentaram várias técnicas, tais como orçamentos de base-zero, mas os resultados foram muito reduzidos e muitas vezes questionáveis. Tornou-se claro que a busca de políticas fiscais radicalmente diferentes era dificultada por um aparato de gestão de despesa que sempre era atrasado, lento e freqüentemente ineficaz.

O reconhecimento da experiência acima contribuiu para uma ampliação da busca por novos instrumentos. Ficou claro em muitos casos que era necessário um esforço substancial no sentido de melhorar o próprio setor público, dentro do qual a melhoria da gestão da despesa seria uma parte importante. A experiência do período foi útil para revelar não apenas as áreas problemáticas na gestão de despesa praticada na área executiva do governo, mas havia, como conseqüência, problemas igualmente significativos nas áreas de auditoria e de controle legislativo. A eficácia da auditoria depende do alcance das contas públicas. Ao longo dos anos, contudo, as contas do governo se tornaram uma área sem rumo. Em muitos casos, o alcance das contas governamentais estava limitado ao orçamento do governo, o que era, muitas vezes, menos que o total das transações financeiras do governo. O estabelecimento e a operacionalização de contas extra-orçamentárias reduziu a eficácia das contas. Além disso, a base monetária, as práticas de classificação ultrapassadas e os procedimentos morosos na compilação contribuíram para longos atrasos no fornecimento de informação dirigida para a análise do processo de implementação orçamentária. Isto contribuiu, por sua vez, para atrasos no fornecimento de relatórios de auditorias. Mas o processo de auditoria em si sofreu lacunas significativas. Na maioria dos casos, não foi permitido à auditoria comentar questões

políticas. Inevitavelmente isto limitou as atividades da agência auditora à apropriação e auditoria financeira, isto é, à exatidão das estimativas orçamentárias e ao cumprimento de regulamentações financeiras e administrativas. O tema mais amplo do desperdício na despesa e a inadequação do aparato de gestão da despesa permaneceram intocados.

O controle parlamentar também demonstrou várias debilidades. Seu objetivo de controlar as políticas governamentais estava freqüentemente em desacordo com suas próprias tendências de se envolver em detalhes de programas e projetos, que serviam mais a interesses de grupos do que aos nacionais. Na maioria dos casos, os parlamentares seguiam aprovando leis que criavam categorias de benefícios para o público, independentemente da disponibilidade de recursos. Com o crescimento gradual destes direitos, a tão necessária flexibilidade orçamentária ficou alijada e tornou-se uma limitação significativa para a obtenção de políticas macroeconômicas, orientadas para a estabilidade.

Estes aspectos ilustram a ampla gama de questões experimentadas na gestão da despesa pública. Muitas destas questões foram reconhecidas, como mencionado acima, e foram formuladas medidas curativas. A questão, contudo, é se elas foram eficazes. O prognóstico sobre qual seria a situação no futuro está baseado grandemente no legado destas medidas, no sucesso alcançado ao enfocá-las e nas áreas que ainda estão por ser consideradas.

As abordagens das soluções adotadas e a situação atual

A saga que lida com os esforços destinados a enfocar os problemas discutidos na seção anterior é longa. Para ser breve e permitir uma rápida formulação de uma perspectiva, apresentam-se três quadros básicos, anexos a este texto. O Quadro 1 mostra os paradigmas em mudança na gestão de despesa e suas características. Tais paradigmas podem ser relacionados a períodos específicos da história nas últimas cinco décadas. Na verdade, a segunda metade do século XX viu pelo menos sete paradigmas significativos e mudanças na sua aplicação. A diferenciação entre gestão de despesa e outras disciplinas, contudo, é que, nas últimas, cada paradigma cede lugar

ao novo, enquanto no caso da primeira, não houve deslocamento. Ao invés disso, todos os paradigmas estão presentes de forma cumulativa e coexistente. A história mostra que cada paradigma tende a lidar com uma dimensão específica da gestão de despesa, e agora todas as dimensões têm um papel importante.

O Quadro 2 fornece uma análise mais detalhada destas dimensões, seu conteúdo amplo, as técnicas utilizadas para este propósito. Alguns destes aspectos – em particular as linhas mestras que podem ser derivadas para a política fiscal, o processo e a revisão do programa – estão ilustrados no Quadro 3. As dimensões ilustradas nestes quadros mostram agora a existência de três grandes grupos – cada um com suas próprias exigências – que têm uma influência significativa na concepção de um aparato de gestão de despesa e na forma de funcionamento do mesmo. Estes três se referem a: 1) estabilidade macroeconômica, 2) exigências do mercado e 3) orientação para o cliente ou serviço.

A busca da estabilidade macroeconômica exige uma congruência entre os recursos disponíveis e a despesa, menos dependência de empréstimos, uma revisão detalhada do programa, de maneira que os programas não-econômicos possam ser abandonados, e uma capacidade para assegurar que o resultado orçamentário não seja muito diferente das estimativas. Tais requisitos, que são universais, sugerem que o aparato de gestão de despesa deveria ter uma estratégia direcionada para a moderação do crescimento futuro da despesa. Cada orçamento coloca o fundamento para um aumento futuro na despesa, apesar de que a taxa real de aumento iria diferir de uma área para outra. O aparato deveria extrair a cooperação das agências executoras de despesa. Os controles exercidos pela agência central não deveriam ser muito invasores a ponto de serem contraproducentes, mas deveriam ser construtivos e oportunos. O aparato também requer um grau significativo de habilidade para gerenciar riscos advindos de uma súbita redução de entradas ou um aumento na despesa.

O aparato de controle de despesa deveria reconhecer que existe um mercado que está constantemente observando as operações do governo e que freqüentemente cobra seu ágio, sempre que acreditar que as políticas governamentais estão aumentando a pressão econômica. O papel do mercado

(e, em alguns casos, o dos financiadores e promotores do desenvolvimento) torna-se significativo, quando os orçamentos públicos tornam-se dependentes de empréstimos domésticos ou externos. A análise do mercado depende da informação fornecida sobre a situação das finanças governamentais. Para este propósito, o fluxo de caixa não oferece muita ajuda. Na verdade, o fluxo de caixa do ano em curso pode até mesmo levar a conclusões errôneas, uma vez que mudanças significativas podem ocorrer nos últimos dois meses de um ano fiscal. Os participantes do mercado têm um interesse aguçado em asseverar a sustentabilidade, a flexibilidade e a vulnerabilidade das finanças do governo (conforme mostrado no Quadro 3). Os sistemas baseados na moeda disponível são limitados para fornecer respostas para estes aspectos, e é por esta razão, assim como para auxiliar no estabelecimento de políticas econômicas, que se busca instituir nos governos a contabilidade incremental. As reformas introduzidas nos governos reconhecem que a contabilidade incremental teria que ser diferente, quando aplicada a governos. Por esta razão, a declaração de lucros e perdas fornecida no setor privado não é esperada no setor público. Até mesmo os conceitos de vulnerabilidade, solvência e capacidade de adaptação aplicados ao setor privado estão sendo interpretados de forma mais ampla e de maneira a assegurar tendências de médio prazo nas finanças públicas. Adaptações semelhantes também são feitas com relação a exigências de relatório, uma vez que a responsabilidade primária dos governos é para com o Legislativo, e suas práticas têm que ser consideradas ao desenvolver a periodicidade e o formato dos relatórios.

Com relação à orientação no sentido do cliente, a diferenciação importante entre o setor público e o privado é que o último se baseia no lucro obtido. Apesar de que ultimamente tem havido uma grande ênfase nas responsabilidades sociais do setor privado, o que ainda, contudo, está num estágio nebuloso, e muito é deixado por conta da iniciativa da própria empresa; o primeiro e último parâmetro ainda tem sido o lucro e as perdas obtidas ao longo do ano. O equivalente no setor público, no contexto da reengenharia do governo, é a prestação de serviços. Apesar de que uma das principais razões para a existência de um governo sempre tenha sido a prestação de serviços de interesse público, o desenvolvimento significativo resulta da sua incorporação como uma parte do gerenciamento do

orçamento ou da despesa, e de uma busca por dados significativos que possam ilustrar de forma completa o alcance dos serviços prestados e a eficácia de tal prestação. Para este fim, espera-se que os governos desenvolvam, como uma parte da gestão da despesa, instrumentos relevantes de mensuração para cada agência, que servirão de referência para assegurar a eficácia da prestação de serviços públicos. Os serviços governamentais cobrem uma gama muito ampla de atividades, para as quais é difícil desenvolver dados sobre o desempenho, exceto a um alto custo, enquanto há atividades para as quais existe uma considerável facilidade em se formular dados de desempenho que permitam avaliações rápidas. Uma medida comum é a determinação do custo dos serviços. Isto exige, por sua vez, uma mudança de um sistema de caixa para um sistema incremental e a introdução de um sistema de custos baseado em atividade. Dados sobre custos precisam ser complementados em muitos casos com outros tipos de dados.

A diferença significativa entre estes três grandes grupos é que a estabilidade macroeconômica e a orientação do mercado lidam com os agregados das finanças públicas, enquanto a orientação para serviços lida com aspectos micro ou mais detalhados do trabalho do governo e o papel desempenhado pela ampla gama de organizações. A eficiência distribuída é, sem dúvida, uma parte importante da estabilidade macroeconômica, mas um aspecto de maior preocupação é a congruência – ou a falta dela – entre os recursos e seu uso e a extensão da dependência do mercado para o financiamento do déficit. Portanto, o grupo da estabilidade macroeconômica se volta mais para o impacto econômico potencial das finanças públicas. O grupo de prestação de serviços está mais preocupado com a eficiência atribuída e técnica, que juntas formam o cerne do gerenciamento de gastos. A ênfase na prestação de serviços também tem o efeito de transformar um processo, até então místico e arcaico, em um sistema mais transparente e confiável. Não é que os sistemas não tenham sido freqüentemente responsáveis até então, e que este objetivo tenha subitamente baixado sobre os gerentes nos órgãos públicos. Na verdade, o conceito de responsabilidade foi ampliado, tornou-se mais específico e substancial, e o processo de responsabilidade também aumentou.

Restauração e renovação

Um conjunto de dimensões são apresentadas, para assegurar-se de que os elementos do novo pacote têm estado no âmbito público por um longo período e passaram por vicissitudes.

a) Formulação e implantação de políticas: a diferenciação entre formulação e implementação de políticas foi feita pela primeira vez pelo presidente Woodrow Wilson, quase oito décadas atrás. Na teoria, esta diferenciação ilustra muito bem as atividades realizadas pela cúpula da máquina do governo, a saber: ministérios e aquelas agências a quem foi confiada a implementação das tarefas designadas. A aplicabilidade desta diferenciação, contudo, é um ponto discutível agora. As atividades do governo passaram por um aumento substancial, e, em muitas áreas, a formulação de políticas tornou-se um exercício coletivo compartilhado pelas áreas executiva e legislativa. Dentro da área executiva, as políticas são desenvolvidas em conjunto pelo ministério central, pelo executor de despesa e pelas agências envolvidas, e as preliminares são tão prolongadas, que é difícil manter a diferenciação entre a formulação e a implementação. Se ela realmente existe, é tão freqüentemente transposta, que os participantes teriam uma grande dificuldade para identificar a linha divisória. Do ponto de vista do gerenciamento financeiro, esta é uma linha de conveniência e é estabelecida entre a formulação e a implementação orçamentária para ilustrar as diferentes fases do calendário orçamentário e os processos correlatos. Além do mais, a diferenciação aqui refere-se à autonomia financeira funcional, necessária às agências para a implementação do orçamento. Também é necessário reconhecer que cada vez mais e mais serviços são prestados através de acordos contratuais, que sugerem uma teia complexa de operações que atualmente poderiam não se prestar a uma diferenciação sustentável entre a formulação e a implementação das políticas.

b) Regra de ouro: a regra de que empréstimos por parte de órgãos públicos deveriam ter um ativo correspondente, de forma a respeitar o princípio do valor líquido, tem sua origem na era da Depressão, quando os governos lançaram obras públicas custeadas amplamente por empréstimos. Os conservadores, do ponto de vista fiscal, relutaram em aprovar tais programas, e foi,

em parte, para acalmá-los que a regra de ouro foi desenvolvida. Baseados nisso, os projetos foram classificados em auto liquidantes e auto financiados, e diferentes procedimentos orçamentários – incluindo dotações orçamentárias não-estornáveis – foram desenvolvidos. Durante os anos subseqüentes, houve uma explosão nos níveis de endividamento governamental, em parte para suprir as necessidades de financiamento da Segunda Guerra Mundial, em parte para subscrever a reconstrução e o desenvolvimento da era pós-guerra. No início dos anos 70, a regra de ouro não estava mais em vigor, quer na teoria, quer na prática. Na verdade, o tema mudou da aplicação da regra de ouro para a credibilidade da totalidade da política macroeconômica. Argumentou-se quão importantes eram o nível do déficit e o programa de financiamento. Como parte desta mudança, alguns governos abandonaram suas práticas tradicionais de orçamentos de capital separados. Posteriormente, a aplicação de orçamentos de capital veio a ser limitada, na medida em que muitos acreditavam que orçamentos de capital separados iriam gerar determinações orçamentárias adicionais a favor de projetos de construção civil. Agora, busca-se reforçar a ênfase em déficits orçamentários, através da restauração e da aplicação ampliada da regra de ouro. Reforços adicionais são fornecidos através da introdução da contabilidade incremental, que requer uma separação dos orçamentos correntes e de capital e a introdução de cláusulas de depreciação e mudança de capital.

c) O sistema incremental: a necessidade de introduzir um sistema incremental nos governos tem sido amplamente discutida por mais de 50 anos. Alguns governos, como o dos Estados Unidos por exemplo, até mesmo anunciaram formalmente seus planos de mudar para contabilidade incremental já na década de 1960, apesar de que houve pouco progresso na sua implementação. Na verdade, no início da década de 1970 e no período imediatamente posterior, enfatizava-se a base monetária para facilitar uma avaliação dos elos entre as políticas fiscal e monetária. Agora a contabilidade incremental está sendo introduzida, em parte para escorar sistemas governamentais deteriorados de gerenciamento financeiro, e parcialmente para atender às preocupações do mercado, bem como do público. Argumenta-se que a manutenção dos bens públicos se deteriorou ao longo dos anos em função do foco em novos projetos. A manutenção dos bens existentes também é importante,

e o foco analítico, tão necessário neste sentido, é facilitado pela introdução da contabilidade incremental. Sistemas incrementais não necessariamente indicam o uso eficaz dos recursos, mas mostram, no conjunto, a relação entre finanças e bens e o valor líquido.

d) Licitação e contratação competitivas: as contratações governamentais são muito antigas. O princípio da licitação competitiva em si é velho e tem estado em uso extensivamente nos países, exceto naqueles em que se adotava o planejamento central. O alcance da licitação competitiva, contudo, foi bastante limitado durante vários anos, refletindo a dependência de empresas estatais para fornecimentos diretos e de outras organizações estabelecidas, para realizar compras centralizadas em nome de várias agências governamentais. As mudanças feitas como parte da reforma referem-se à cláusula segundo a qual as agências receberam a liberdade de comprar de qualquer fonte, desde que tais aquisições sejam baseadas em considerações econômicas e técnicas. Além do mais, na cláusula de serviços, esperava-se das agências governamentais que elas competissem com o setor privado. Os governos começaram a adotar o teste de mercado, tanto para aquisição de bens e serviços para uso interno, como para a prestação de serviços. A intenção subjacente tinha um objetivo duplo: tornar as agências competitivas e dar ao consumidor uma opção.

e) Medidas de desempenho: a ênfase nos resultados e as tentativas de avaliar o desempenho foram os principais ingredientes da reforma da gestão da despesa durante o início da década de 1950. Pouco progresso foi feito na época, e houve uma controvérsia considerável sobre as teias conceituais e as dificuldades na aplicação das técnicas de mensuração. No contexto de um foco e responsabilidade crescentes, tais abordagens encontraram nova aceitação e assim se tornaram uma parte do pacote de reformas, agora amplamente defendido. Como uma parte desta abordagem, a ênfase é colocada nos elos entre os recursos alocados e o resultado esperado. Tais relações são então explicitamente incluídas nos acordos de desempenho entre os governos e os presidentes de agências executivas. Espera-se que esta orientação para o desempenho faça as agências concentrarem seus esforços no gerenciamento e na realização do objetivo da sua missão, mais do que na administração de recursos.

f) Fundos de amortização: uma prática que se remete ao século XVIII se refere à manutenção de fundos de amortização para o serviço da dívida – basicamente o principal: sob este sistema, certas quantias, que estavam amplamente atreladas às quantias necessárias para pagar a dívida ao final de um período de vencimento, eram apropriadas anualmente e mantidas como um fundo em separado. A existência e manutenção de tais fundos separados tinha a intenção de demonstrar a retidão fiscal do governo e pretendia inspirar confiança nos credores. Contudo, em alguns países, abandonou-se juridicamente esta prática, enquanto em outros, ela caiu em desuso no contexto do crescimento exponencial dos níveis de endividamento público. O argumento para o abandono dos fundos de amortização foi que – além do tamanho da dívida, que em alguns casos teria exigido a conversão de uma parte significativa do orçamento em transferências para fundos de amortização – a credibilidade do governo precisava ser vista em termos da sustentabilidade das políticas macroeconômicas, ao invés da existência de fundos de amortização, que tendiam a imobilizar fundos e evitava que fossem usados para fins de desenvolvimento. Nesta abordagem, o pagamento anual foi faturado contra os proventos do programa anual de empréstimo, e o dinheiro disponível foi utilizado para propósitos orçamentários. Em consequência, emergiu um processo rotativo contínuo, a partir do pagamento de empréstimos antigos pelos novos. Ao longo dos anos, contudo, esta prática contribuiu para taxas de juros mais altas e avaliações piores para o governo. Como os governos tinham que competir com o setor privado para obter fundos no mercado, suas ofertas também eram avaliadas, e os poderosos interesses financeiros do mercado necessitavam de algo mais tangível do que os objetivos delineados em políticas macroeconômicas. O resultado, como ainda é praticado seletivamente, é a restauração dos fundos de amortização para fornecer uma autenticação da seriedade dos governos. Esta restauração também demonstra um triunfo das forças de mercado sobre as políticas formuladas por economistas.

Teste de adequação

A história das inovações na gestão da despesa, descrita nas seções anteriores, mostra que houve uma boa dose de continuidade e mudança. A continuidade estava nos temas perseguidos: economia, gerenciamento da

economia pública, eficiência em matéria de despesa, etc. A mudança estava nas famílias de sistemas e técnicas oferecidas para lidar com estes temas. A revisão também mostrou que, ao longo dos anos, as dimensões da gestão de despesa têm crescido constantemente, e agora um grande número delas, espera-se, sejam realizadas pelos sistemas. As preocupações se expandiram da alocação de recursos e do uso de recursos, para várias outras áreas, e, concomitantemente, as expectativas do público também cresceram. Na verdade, a credibilidade continuada dos governos, em geral, e os sistemas de despesa, em particular, agora dependem da busca bem-sucedida das diferentes dimensões.

Serão os novos pacotes de reformas capazes de preencher os critérios implícitos nestas dimensões? Os resultados deste teste de adequação estão ilustrados no Quadro 4. O quadro ilustra o fato de que ainda não há sistemas capazes de preencher todas as dimensões. Aqueles que são capazes de atender as exigências de estabilidade macroeconômica podem violar as necessidades de abordagens de desempenho. As abordagens de desempenho tendem a ser orientadas por suprimentos, uma vez que os elos entre recursos e resultados estão estabelecidos, como foi o caso dos planos de desenvolvimento no passado. O sistema incremental proposto também acrescenta uma boa dose de rigidez ao sistema, de tal forma que sendo o passivo identificado, ele se torna responsável por providenciar os recursos exigidos para a liquidação dos passivos. A busca da estabilidade macroeconômica exige uma boa dose de flexibilidade orçamentária. O que o resultado, o desempenho e o orçamento incremental fazem é reduzir aquela flexibilidade, aumentando, na verdade, a rigidez.

Há outros problemas na aplicação destes pacotes de reformas. Na sua maior parte, estes pacotes não reconheceram as mudanças enormes que ocorreram nas rubricas da despesa pública. Oscar Wilde observou que: “as eras vivem na história através dos seus anacronismos.” Na maioria dos governos, hoje, a parcela de despesas com serviços diretos é inferior a dez por cento. O resto é para transferências destinadas a outros níveis do governo, indivíduos, serviços contratados, pagamento de juros e pagamentos a terceiros. Como uma parte integrante desta mudança, a parcela de pagamentos para serviços contratados aumentou significativamente. Os contratos não mais estão

restritos a projetos de construção, mas agora incluem áreas sensíveis de serviços sociais para crianças e pessoas idosas e enfermas. A emergência da contratação como uma área significativa revela uma separação entre verbas e prestação de serviços. Os governos são responsáveis pelas verbas, enquanto a execução se dá em outra parte. Além disso, mais e mais tarefas estão sendo transferidas dentro do governo, de ministérios para agências autônomas. Tais agências estão, na maioria das vezes, fora do âmbito do orçamento do governo (apesar de dependerem das transferências do orçamento), tampouco são auditadas pelas instituições supremas de auditoria do governo, nem estão sob a supervisão regular do Legislativo. Neste caso, o fornecimento de relatórios ou prestações de contas anuais e de declarações financeiras não seriam adequados para atender às exigências convencionais da responsabilidade legislativa. Tais aspectos mostram que uma maior responsabilidade de desempenho é exigida justamente num momento, quando uma parcela significativa da despesa pública é dedicada a acordos contratuais que transferem o desempenho do governo para os contratantes. Ainda mais importante: os novos pacotes garantem um tipo de atmosfera econômica estável, e não uma que pode ser golpeada por movimentos repentinos e rápidos nos fundamentos econômicos. Neste sentido, os pacotes podem ter ignorado, não propositalmente, um dos aspectos-chave da gestão do setor público. Até mesmo as avaliações de desempenho oferecidas deixam muito a desejar. A mera inundação de informação, por si só, dificilmente pode ser um substituto para um orçamento eficaz. O Quadro 4 também mostra que faltam sistemas que sejam completos e capazes de atender a todas as dimensões da gestão da despesa.

As limitações acima sugerem que o pacote de medidas não deveria ser considerado como uma chegada, mas sim como mais um ponto numa longa jornada. A continuação da jornada exige um reagrupamento de esforços e um redirecionamento de algumas das áreas de alto risco que não receberam a devida atenção.

Áreas de alto risco negligenciadas

O esboço das novas abordagens de gerenciamento não inclui clareza ou detalhes suficientes, entre outras, nas três áreas seguintes:

- gerenciamento de incertezas;
- gerenciamento de contratos;
- relacionamento entre as agências centrais e executoras de despesa.

Incerteza

O problema mais importante, com um profundo impacto em todas as operações financeiras do governo, é a forma pela qual se lida com a incerteza. A maior parte das estimativas orçamentárias deixa muito pouca margem para o gestor financeiro. Ao mesmo tempo, há algumas categorias de despesa que são orientadas pela demanda e têm um impacto ao contribuir para um resultado orçamentário diferente do que foi estimado. Face a face com a incerteza, muitas agências centrais acabam reservando muitas tarefas para exame posterior, ou para serem executadas somente após receberem sua aprovação específica. Dentro das agências, os gestores estão envolvidos com o atendimento à clientela, ao mesmo tempo que se conformam às estimativas e à disciplina orçamentária a elas associada. Na ausência de procedimentos e técnicas especificamente voltadas para lidar com a incerteza, tende-se a adotar orçamentos repetitivos e procedimentos morosos, protelatórios. Se houver a intenção de evitá-los, é importante que a incerteza seja especificamente abordada, e que sejam introduzidas técnicas de planejamento contingencial.

Gerenciamento de contratos

Como geralmente se reconhece, esta é uma das áreas mais frágeis na gestão financeira governamental. Declarações repetidas sobre as vantagens de licitações e contratações competitivas dificilmente serão úteis, a não ser que sejam apoiadas por procedimentos aperfeiçoados para a compilação de custos dentro do governo, que então podem ser acionados como referência para monitorar as atividades do contratante.

Muitas das atuais mazelas dos contratos governamentais estão associadas a três fatores:

1. a falta de um projeto inicial firme e as improvisações frequentes após o início do projeto;

2. os longos atrasos na aquisição de locais;
3. a base custo-mais para a outorga de contratos.

O resultado líquido é que os custos reais acabam sendo substancialmente mais altos do que o inicialmente estimado. Que tipo de controles aperfeiçoados, incluindo planejamento futuro, seriam apropriados? Que alternativas há para os arranjos com custo adicional, e como elas podem ser utilizadas para o benefício dos governos? Estes são aspectos que ainda não foram abordados.

Relacionamento entre agências centrais e executoras de despesa

Apesar de as novas abordagens colocarem ênfase considerável na descentralização, ela é considerada mais em termos do relacionamento estrutural entre o governo central e o local, do que em termos de especificar as responsabilidades das agências centrais e das agências executoras de despesa. A tentativa de delinear controles internos (os relatórios preparados pelo comitê Cadbury, pelas organizações patrocinadoras da Comissão Treadway e pelo Canadian Institute of Chartered Accountants lidaram com estes aspectos detalhadamente) resultou, geralmente, no estabelecimento de um meio de controle, na identificação e avaliação de riscos e objetivos, na informação, comunicação e procedimentos de controle, no monitoramento e na ação corretiva, num contexto um tanto estático, ao invés de ser uma parte de uma parceria dinâmica entre a agência central e as executoras de despesa num governo. O contexto de controle interno é considerado dentro da premissa de que cada entidade tem liberdade financeira funcional – uma premissa que é altamente discutível no contexto do funcionamento governamental.

As reformas realizadas até agora ou previstas para serem realizadas a médio prazo não prestaram muita atenção à questão espinhosa desta relação delicada entre a agência central e as executoras. O público ou a comunidade geralmente não está consciente desta questão, que é percebida mais como uma questão interna da burocracia. Mas isto tem um impacto difuso sobre todas as fases da gestão financeira. As reformas prevêem

que a responsabilidade das agências centrais está mais na esfera da gestão macroeconômica, e que a micro gestão cotidiana de programas e projetos está sob a jurisdição das agências executoras. A expectativa é de que, uma vez que os tetos orçamentários estejam estabelecidos pelas agências centrais, as agências executoras tenham a liberdade de seguir adiante com suas tarefas. A realidade, contudo, é diferente. Tetos globais são estabelecidos, baseados em certas suposições. Uma vez que tais suposições mudam, então todo o processo talvez tenha que ser revisado, não uma vez, porém tantas vezes quanto exigirem as mudanças da situação econômica. Portanto, é necessário prestar atenção às especificações das macro e micro tarefas e aos controles das áreas verdes, amarelas e vermelhas. Isto ainda está por ser feito.

Observações finais

A discussão acima sugere que a reforma da gestão financeira é vital, porém, para ser bem-sucedida, a atenção e o esforço deveriam passar dos temas amplos para as especificidades e os detalhes das operações.

A insistência na restauração e na prática usual de princípios altamente respeitados da vida pública não é suficiente por si só. Na verdade, a invocação freqüente destes princípios pode até mesmo sugerir uma tentativa indireta de elevar questões organizacionais a níveis teológicos. Se tais valores existissem na vida pública, não haveria muita necessidade de contratos ou melhorias organizacionais. Os contratos buscam atender às inadequações organizacionais, e os aperfeiçoamentos organizacionais buscam atender aos problemas inerentes à contratação. Keynes observou, cerca de 50 anos atrás, que num mundo perfeito não haveria necessidade de ministérios de fazenda. Mas eles foram necessários, ele disse, como uma amurada contra a perversidade das agências executoras de despesa. E, neste sentido, ainda há muito por fazer.

Também deve-se notar que existe uma polaridade nos grupos da clientela a ser servida pelos governos. O público em geral busca serviços sem os quais haveria uma grande lacuna nas suas vidas. O investidor em obrigações do tesouro nacional, por outro lado, busca um retorno para seu

investimento. Os relatórios financeiros que surgirão com a introdução gradual da contabilidade incremental pretendem dirigir-se às preocupações dos investidores. O público, até mesmo em sociedades industriais avançadas, não está preparado, por enquanto, para compreender o emaranhado dos relatórios financeiros, e espera-se dele que se informe, baseando-se em relatórios de desempenho. Tais relatórios ainda não possuem padrões aceitáveis.

Portanto, há uma necessidade enorme agora, na esteira de expectativas maiores por parte da população, de lidar com as questões filosóficas, operacionais e sistêmicas. Na ausência deste esforço contínuo, possivelmente haverá uma recaída institucional e uma erosão ainda maior da credibilidade das organizações públicas. Na medida em que não há melhoria significativa nas percepções do público, as novas abordagens de gestão financeira correm o risco de serem consideradas como meros enfeites caros.

Notas

* Ressalta-se que as opiniões expressas são pessoais e não refletem as do Fundo Monetário Internacional.

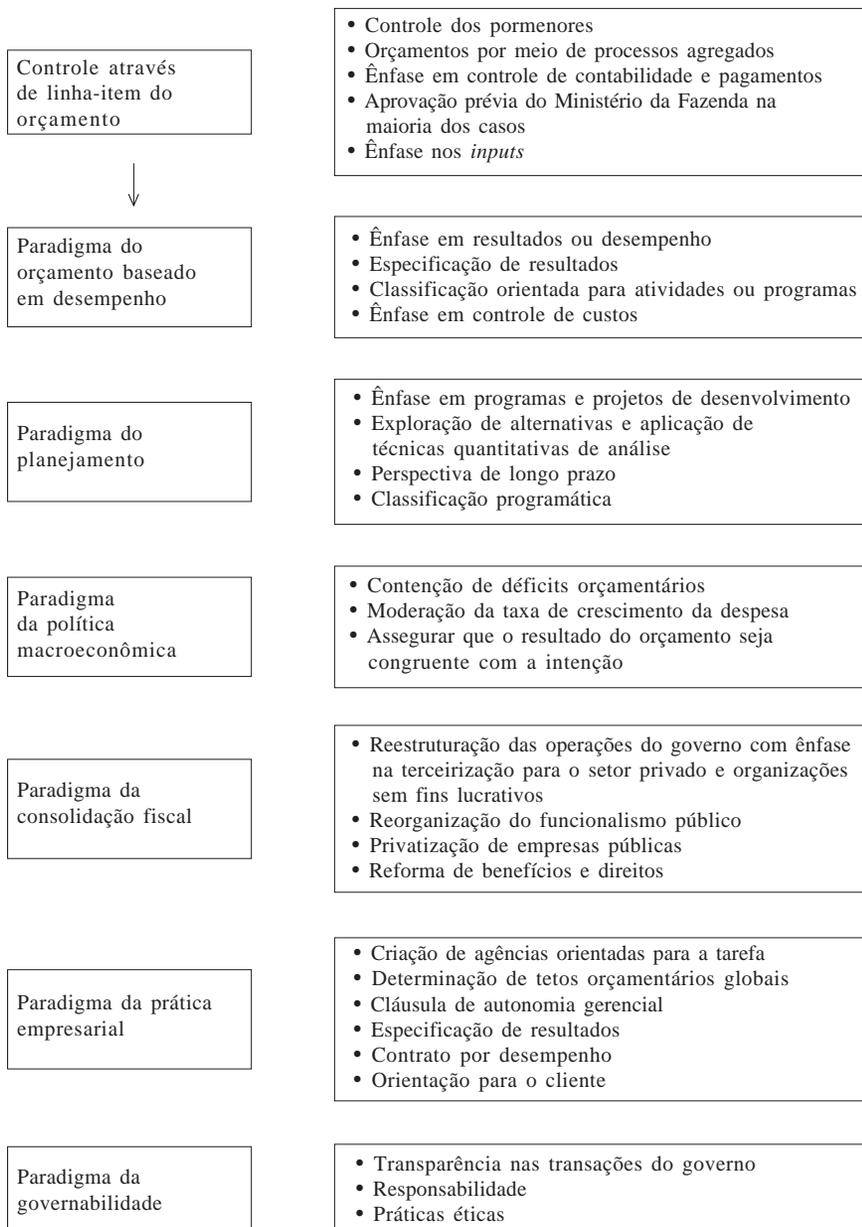
¹ (NE: In: Anexo, p. 180) Auditoria tipo *value for money* visa estabelecer se o retorno obtido é adequado ao montante de dinheiro gasto, ou seja, se os produtos finais da ação ou da política estão adequados ao montante aplicado. Trata-se, na realidade, de uma avaliação custo-benefício mais sofisticada, que objetiva auditar a eficiência do gasto governamental.

Arigopudi Premchand foi diretor assistente do International Monetary Fund (IMF), no Fiscal Affairs Department. É professor visitante no National Institute of Public Finance and Policy, New Delhi.

PREMCHAND, A. Temas e questões sobre a gestão da despesa pública. *Revista do Serviço Público*. Brasília, ano 49, n. 2, p. 56-82, abr./jun. 1998 (traduzido por René Loncan Filho).

Anexos

Quadro 1: Paradigmas em mudança no gerenciamento de despesas públicas e suas características



Quadro 2: Dimensão da gestão da despesa pública

Categorias de objetivos	Conteúdo amplo	Técnicas utilizadas para atingir objetivos	Comentários
<i>Econômicos e Financeiros</i>			
Estabilidade macroeconômica	Determinação dos gastos agregados, do tamanho do déficit excedente e seu financiamento ou utilização	Especificação da política macroeconômica geral e o esquema da política fiscal; envolvem a aplicação de técnicas de planejamento de médio prazo e também são muito utilizadas	Esta dimensão provê o contexto para a política anual e um elo com a política monetária. A determinação de despesas agregadas poderia envolver uma abordagem de duas fileiras: uma para as apropriações do programa, que pode ser baseada nas obrigações ou incremental, e uma abordagem com base monetária para as despesas totais
Orçamento eficaz	Equiparar despesas com recursos: determinação de alocação de recursos entre si, entre funções e dentro das funções entre programas e atividades	Planejamento contínuo das despesas; priorização; planejamento de orçamento de programa; revisões de despesas fundamentais; orçamentos base-zero; orçamentos baseados em meta; orçamentos sub-base; revisão linha-item; planos de desenvolvimento; sistema de orçamento por resultado; sistema de orçamento de base incremental	Técnicas apresentadas na coluna 3 são geralmente aplicadas em separado uma das outras. A cada evento há várias características que são comuns a estas técnicas. As técnicas realmente utilizadas em um ano dependem muito da situação econômica e das metas da política fiscal. Na maioria dos países em desenvolvimento, estão em operação uma combinação de revisões linha-item e planos de desenvolvimento, e de medidas para corte orçamentário <i>ad hoc</i>
<i>Aspectos gerenciais</i>			
Disciplina financeira	O resultado do orçamento deve ser congruente com a estimativa	Sistema de liberação orçamentária baseada em fatias de tempo; técnicas de gerenciamento monetário; relatório e monitoramento intra-anual; desenvolvimento de sistemas <i>on-line</i> para identificar desenvolvimentos diários; cláusula de flexibilidade de fim-de-ano	Os aspectos do gerenciamento especificados aqui funcionam dentro do contexto geral da política indicada acima

Categorias de objetivos	Conteúdo amplo	Técnicas utilizadas para atingir objetivos	Comentários
Ganhos em eficiência	Obtendo economia e eficiência em despesas	Especificação de padrões de despesas; especificação de dividendos fiscais; sistema de orçamento por desempenho; sistema de custo baseado em atividade; procedimentos de licitação aprimorados	A intenção é assegurar uma implementação eficaz dos programas, projetos e serviços prestados
Gerenciamento de programas e projetos	Gerentes devem ter flexibilidade operacional para atingir os objetivos dentro dos recursos orçamentários especificados	Orçamento por desempenho; contratos para gerenciamento; criação de agências orientadas para a tarefa; utilização de nova filosofia gerencial; auditoria tipo <i>value for money</i> ¹ ; avaliação	Estas técnicas podem ser aplicadas de várias maneiras
Transparência financeira	Fornecimento de informação precisa sobre a situação das finanças governamentais, para aqueles que estabelecem as políticas, os gerentes e o público	Contabilidade de base incremental; informação referente a decisões; especificação de padrões para contabilidade	Os governos têm a responsabilidade de fornecer informação imparcial em intervalos regulares
Aspectos gerenciais			
Transparência	Para clarear os procedimentos de tomada de decisões	Documentação orçamentária aprimorada que mostra os objetivos e as características dos programas e projetos; preparação de relatórios anuais das agências; disseminação de informação financeira chave; contabilidade anual completa	De maneira geral, a transparência muitas vezes foi vista como limitada com relação às exigências do Legislativo; ela, porém, tem uma exigência mais ampla perante o público. A ênfase na transparência e responsabilidade poderia contribuir para a busca de mecanismos de defesa do Executivo. Isto poderia ser superado, a longo prazo, através da implementação rigorosa

Categorias de objetivos	Conteúdo amplo	Técnicas utilizadas para atingir objetivos	Comentários
<i>Accountability</i>	Fornecimento de bens e serviços de acordo com uma programação específica de qualidade, custo e tempo	Sistema de orçamento, contratos de serviços voltados para <i>accountability</i> e desempenho; revisões ou avaliações anuais. Auditoria do tipo <i>value for money</i>	Responsabilidade não apenas com relação ao dinheiro gasto, mas pelos resultados; a ênfase não é meramente em ser crítico com relação aos sistemas e procedimentos existentes, mas para facilitar o envolvimento de sistemas alternativos de fornecimento de produtos e serviços
Orientação voltada ao cliente	Sistemas e procedimentos do governo deveriam ser projetados para atender às necessidades dos grupos de clientes	Avaliação interna; pesquisas de grupo sobre os pontos de vista da clientela	O público é juiz final da qualidade e quantidade dos serviços prestados pelo governo, direta ou indiretamente. Os processos operacionais de cada agência deveriam ser projetados para facilitar a interação com o público
Aceitação política	A aprovação da comunidade para todas as facetas acima é vital para a implementação das políticas	Aprovação legislativa; aprovação do mercado; aprovação dos credores (quando a ajuda estrangeira é uma parte importante do orçamento); amplo apoio de outros segmentos do governo	Gerenciamento financeiro governamental tem um impacto significativo sobre a comunidade. Sua voz chega de diversas formas e não deveria ser percebida como sendo limitada apenas ao Legislativo
Aspectos políticos			
Participação dos cidadãos	Prover oportunidades à comunidade para participar em certas esferas do gerenciamento econômico	Servir em comitês de licitação ou contrato; servir no aparato de avaliação; servir nos conselhos consultivo e de políticas correlatas	De várias maneiras, esta é uma área que ainda está por ser completamente desenvolvida. Associações de cidadãos para analisar questões que transcendem os aspectos financeiro e aquelas associadas à burocracia a nível da rua têm diferentes vantagens para preparar o caminho para o controle social das finanças públicas

Quadro 3: Diretrizes para revisão de política fiscal, de processo e de programa

Categoria	Conteúdo da revisão
<i>Questões de interesse público</i>	
I Condição financeira	Procura-se medir as condições financeiras dos governos pela sustentabilidade, vulnerabilidade e flexibilidade do meio ambiente econômico e financeiro geral.
• Sustentabilidade	A medida pela qual um governo pode manter programas existentes e atender as exigências existentes de credores, sem aumentar o fardo da dívida do país.
• Flexibilidade	A medida pela qual um governo pode aumentar seus recursos financeiros para responder a compromissos crescentes, ou pela expansão de sua receita ou da dívida.
• Vulnerabilidade	A medida pela qual um governo se torna dependente e, portanto, vulnerável, de fontes de financiamento fora do seu controle ou influência, tanto doméstica como internacional, isto é, ajuda externa para governos; transferências centrais para governos regionais, estaduais ou provinciais e locais; dívida externa.
II Aspectos de governança	
• Adequação do processo	Os processos organizacionais dentro dos governos para formular políticas e para formular e implementar orçamentos anuais.
• Transparência	A disponibilidade de informação sobre as decisões econômicas e financeiras tomadas pelo governo e sobre os objetivos e as realizações da política fiscal, bem como os propósitos, custos e benefícios dos programas governamentais e a situação financeira do governo.
• <i>Accountability</i>	Adequação das providências referentes ao cuidado com os recursos públicos e os resultados das operações orçamentárias anuais, bem como o aparato destinado ao aprimoramento dos resultados.
<i>Dentro dos governos</i>	
III Revisão do programa	
• Teste de interesse público	O programa continua a servir ao interesse público?
• Teste do papel do governo	Há um papel legítimo e necessário para o governo continuar com este programa?
• Teste da federação	O papel atual do governo federal é adequado? Ou o programa é um candidato para realinhamento com os níveis de subsídio do governo?
• Teste da parceria	Que programas podem ser transferidos, no todo ou em parte, para os setores privado ou voluntário?
• Teste da eficiência	Se o programa continua, como sua eficiência pode ser aprimorada?
• Teste da disponibilidade	Há disponibilidade financeira para o pacote de programas resultante, em vista das restrições fiscais? Se não, que programas deveriam ser abandonados?

Fontes: Indicators of Government Financial Condition. The Canadian Institute of Chartered Accountants, Toronto, 1997, e Report of the Auditor General of Canada, Ottawa, 1997.

Quadro 4: Adequação dos sistemas orçamentários

Tipos de sistemas	Estabilidade macroeconômica	Eficácia dos orçamentos	Disciplina financeira	Ganhos de eficiência	Gerenciamento de programa e projeto	Abertura financeira	Transparência	Responsabilidade	Orientação para o cliente	Aceitabilidade política	Participação comunitária
Orçamentos linha-item	Ênfase geral em entradas. Sua forma mais recente é utilizada nos EUA para assegurar cortes em programas e projetos aprovados pelo Legislativo	Pode ser usado da sua própria maneira, para equiparar gastos com recursos	Pode ser usado para assegurar resultados orçamentários congruentes com as estimativas	Pouca capacidade	Pouca capacidade	Classifica melhor as políticas	Mostra apenas os objetivos amplos nos quais os recursos são gastos	Provê uma contabilidade de base estreita do recurso levantado e gasto	Muito pouca	Por sua simplicidade e longa tradição, encontrou uma ampla aceitabilidade política	Muito pouca
Orçamentos baseados em desempenho	Muito pouco voltados para as políticas macroeconômicas. De fato, conformidade escrupulosa aos padrões de desempenho especificados poderia contribuir para o aumento contínuo das despesas	Como sistemas tradicionais, este também pode ser usado para assegurar equilíbrio orçamentário	Como acima	Utilizados, apropriadamente, isto poderia contribuir para ganhos de eficiência e para controles de custo mais eficazes	Muito útil para assegurar gerenciamento apropriado	Classifica melhor o desempenho	Facilita maior transparência	Provê uma contabilidade melhor	O desempenho leva em consideração as necessidades dos clientes	Por permitir um elo informal entre os recursos levantados e os serviços prestados, ele tem uma aceitabilidade política implícita	O sistema não provê tal característica, mas pode ser ampliado para incluí-la
Sistema de planejamento, programação e orçamento	Colocada maior ênfase na eficiência alocativa e na aplicação de técnicas quantitativas de análise. Não dá muita atenção à continuidade	Enfatizando o contexto de médio prazo e o equilíbrio entre dinheiro, mão-de-obra e materiais	Como acima	Os ganhos deveriam ser obtidos pela aplicação de técnicas analítico-quantitativas	Muito útil para assegurar o gerenciamento apropriado	Nenhuma ênfase neste aspecto	Nenhuma ênfase particular neste aspecto	Responsabilidade maior na seleção de políticas, programas e projetos	Não muito	Proporcionou suporte empírico para as políticas propostas	Muito pouco

Tipos de sistemas	Estabilidade macroeconómica	Eficácia dos orçamentos	Disciplina financeira	Ganhos de eficiência	Gerenciamento de programa e projeto	Abertura financeira	Transparência	Responsabilidade	Orientação para o cliente	Aceitabilidade política	Participação comunitária
Orçamento base-zero; revisão fundamental; orçamento baseado na meta; avaliação	Orientado para assegurar a moderação da taxa de crescimento dos gastos e uma alocação melhorada dos recursos	Esta família de sistemas pode ser usada para assegurar o equilíbrio entre recursos e despesas. O objetivo é viver de acordo com os recursos disponíveis	Como acima	O sistema ofereceu um meio de eliminar programas e projetos não econômicos	Nenhuma ênfase significativa neste aspecto	Muito pouca ênfase neste aspecto	Nenhuma ênfase particular. Estes são basicamente utilizados internamente na preparação do orçamento do Executivo	Não muita ênfase	Um dos critérios para avaliação é a extensão pela qual os programas foram bem-sucedidos ou falharam em responder às necessidades dos clientes	Indicou a determinação do governo em abandonar os programas não econômicos. Politicamente, significou perda de apoio de alguns e ganho de apoio daqueles que desejavam ver um governo eficaz	Muito pouco
Orçamento por resultados	Nenhuma ênfase neste aspecto	Buscou construir um nexo entre as alocações e os resultados, mas não entre recursos agregados e despesas	Como acima	A expressão quantitativa também implicou em níveis de eficiência a serem alcançados	Muito útil para assegurar realizações dos programas e projetos	Classifica os aspectos físicos dos serviços do governo	Além dos dados financeiros, dá-se informação sobre os aspectos não-financeiros	Responsabilidade por resultados é fornecida explicitamente	Espera-se que a orientação para resultados inclua também esta dimensão	Apóia a opinião que a aceitabilidade política é aumentada quando novas dimensões de <i>accountability</i> são acrescentadas	Muito pouco
Sistema de orçamento de base incremental	Muito pouca ênfase neste aspecto	Fornece um elo eficaz entre ativo, passivo e valor líquido	Como acima	Nenhuma atenção específica	Espera-se que gerentes de programas tenham uma percepção aguçada de custos e utilização de recursos	Mostra o uso eficaz de recursos	Mostra a condição financeira do governo	Fornece mais uma dimensão de <i>accountability</i>	Muito pouco	Fortalece a governança	Muito pouco
Orçamentos voltados para a prática ou gerenciamento empresarial	Pouca atenção para este aspecto	Os elos entre recursos e despesas, bem como as responsabilidades são especificadas	Como acima	O gerente seria obrigado a fornecer serviços dentro de estimativas de custos específicos	Permite uma flexibilidade maior para gerentes de programas e projetos em termos de uso de recursos	Fornecimento periódico de informação é prevista	Fornece maior transparência através da publicação de acordos contratuais	Espera-se que gerentes sejam responsáveis por canais específicos	Espera-se que gerentes sejam orientados para o mercado e assim respondam às necessidades dos clientes	Cria um novo relacionamento entre os níveis políticos do gerenciamento	Prevê que conselhos de cidadãos supervisionem e forneçam o <i>feedback</i> necessário